

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**CLIENTELISMO, CULTURA POLÍTICA E DESIGUALDADES SOCIAIS:**  
tópicos do caso brasileiro após a ‘redemocratização’

*Eduardo Moreira da Silva*

Belo Horizonte

2007

Eduardo Moreira da Silva

**CLIENTELISMO, CULTURA POLÍTICA E DESIGUALDADES SOCIAIS:**  
tópicos do caso brasileiro após a ‘redemocratização’

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Belo Horizonte

2007

**Eduardo Moreira da Silva**

**CLIENTELISMO, CULTURA POLÍTICA E DESIGUALDADES SOCIAIS:**

tópicos do caso brasileiro após a ‘redemocratização’

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dra Vera Alice Cardoso Silva (Orientadora),  
Profa. Departamento de Ciência Política /UFMG

---

Dra Ana Maria Doimo (Membro)  
Profa. Departamento de Ciência Política/UFMG

---

Dra Edinara Terezinha de Andrade (Membro),  
Profa do Departamento de Serviço Social da FURB/SC

Ao meu Pai(*in memoriam*),  
por ter me ensinado, com sua trajetória de vida,  
o *poder* transformador da educação e da ciência.

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram, direta ou indiretamente, para construção deste trabalho. Não poderia deixar de mencionar o incentivo e o apoio que sempre recebi de minha mãe, que nunca mediu esforços para oferecer as melhores condições de estudo aos seus filhos. Aproveitando a menção, sou grato aos meus irmãos e à minha irmã, eternos companheiros. Meu afetuoso agradecimento à minha esposa, pelo apoio incondicional e por compreender e tolerar minhas ausências necessárias à produção desta dissertação.

À CAPES pelo auxílio concedido, nos dois anos do mestrado, que me possibilitou concentrar esforços no desenvolvimento das atividades acadêmicas. Agradeço aos Professores e colegas do DCP/UFMG que participaram, direta ou indiretamente, da construção deste trabalho, em especial, à Prof<sup>ª</sup> Vera Alice, pelo estímulo ao desenvolvimento de minhas idéias e pela orientação sempre atenta e cuidadosa. À Prof<sup>ª</sup> Ana Doimo, com quem tive a oportunidade de trabalhar no estágio docente, pelos seus comentários. À Prof<sup>ª</sup> Edinara Andrade, pela presteza com que atendeu meu pedido, enviando sua tese de doutorado – fundamental para o desenvolvimento deste trabalho - e, ainda, pela aceitação do convite para fazer parte da banca examinadora.

Por fim, agradeço aos meus amigos, por dividirem as alegrias e tristezas da vida comigo por tantos anos.

## RESUMO

O objeto desta dissertação é o clientelismo no sistema político brasileiro, entendido como um aspecto da cultura política, ou seja, um conjunto de códigos, símbolos e orientações valorativas que norteiam a ação dos atores sociais e políticos. No estudo de tal objeto, tomamos como pressuposto a existência de uma conjugação entre o desenho institucional democrático estabelecido pela constituição de 1988 e a persistência das desigualdades socioeconômicas, em suas complexas relações com a cultura política. A metodologia utilizada foi a de *pesquisa documental*. Inicialmente, buscamos definir o conceito de clientelismo, mapeando a literatura pertinente. Em seguida, por meio de dados secundários (alguns originários da etapa anterior), estabelecemos um diálogo crítico entre as diferentes acepções do conceito e sua posterior “operacionalização” em pesquisas empíricas. Desse modo, procuramos identificar e interpelar, criticamente, a própria literatura, confrontando duas formas de interpretação do fenômeno. A primeira delas atribui um grau de persistência inadmissível aos aspectos inerentemente “clientelísticos” da cultura política brasileira. A segunda, centrada em algumas pesquisas dos novos espaços institucionais de participação ampliada, tais como os Conselhos de Políticas e o Orçamento Participativo, adota, por vezes, uma postura contraposta à primeira, ao atribuir a tais instituições a possibilidade de eliminar o clientelismo. Conclui-se que ambas as perspectivas contêm elementos importantes para iluminar as diversas facetas do fenômeno do clientelismo no Brasil atual, sendo possível reduzir os excessos (pessimismo e otimismo) para conjugar as contribuições de cada uma e produzir interpretações ampliadas e consistentes do problema.

Palavras-chave: Clientelismo, Cultura Política, Desigualdades Socioeconômicas, Participação Política.

## ABSTRACT

The object of this dissertation is the clientelism in the Brazilian politician system, understood as an aspect of the political culture, that is, a set of codes, symbols and “values orientation” that guides the action of the social and political actors. In the study of such object, we assume the existence of a “conjugation” between the democratic institutional design established by the Constitution of 1988 and the persistence of socioeconomic inequalities, in addition to the latter’s complex relations with the political culture. The methodology used on this work was of *documentary research*. Initially, we seek to define the concept of clientelism, mapping the pertinent literature. After that, by means of secondary data (some originating from the previous stage), we establish a critical dialogue considering the different meanings of the concept and their subsequent “operationalization” in empirical research. In a critical way, we seek to identify and interpellate the literature, confronting two alternative interpretations of the phenomenon. The first one attributes a degree of inadmissible persistence to the inherently “clientelísticos” (clientelistic) aspects of the Brazilian political culture. The second one, centered in research of the new institutional spaces of extended participation, such as the “Councils of Polices” and the “Participatory Budget”, adopts, at times, a position opposed to the first one, attributing to such institutions the possibility to eliminate clientelism. It is concluded that both perspectives contain important elements to illuminate the several facets of the *clientelism* phenomenon in Brazil today, being possible to reduce extremisms (pessimism and optimism) and conjugate the contributions of each one so as to produce extended and consistent interpretations of the problem.

keywords: Clientelism, Political Culture, Socioeconomic inequalities, Political Participation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais  
BM – Banco Mundial  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CCDM – Conselho Cearense dos Direitos da Mulher  
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente  
CMOP – Conselho Municipal do Orçamento Participativo  
COMFORÇA – Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo  
CN – Congresso Nacional  
CNS – Conselho Nacional de Saúde  
CPC/CNS – Comissão Permanente de Comunicação  
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CS – Conselhos Setoriais  
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação  
EUA – Estados Unidos da América  
EQUIP – Escola de Formação Quilombo dos Palmares  
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FDCA – Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente  
FMOP – Fórum Municipal do Orçamento Participativo  
FROP – Fórum Regional do Orçamento Participativo  
FPP – Fórum de Participação Popular  
FURB – Fundação Universidade Regional de Blumenau  
GAPLAN – Gabinete do Planejamento  
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MNMR – Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua  
MSC – Movimento dos Sem Casa  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
ONU - Organização das Nações Unidas  
ONG - Organização Não-Governamental  
OP – Orçamento Participativo  
OP CIDADE – Orçamento Participativo Cidade  
OPH – Orçamento Participativo da Habitação  
PEA – População Economicamente Ativa  
PCS – Programa Comunidade Solidária  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPB – Partido Progressista Brasileiro(atual PP)  
PPS - Partido Progressista Social

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UNIEMP – Instituto Permanente das Relações Universidade Empresa

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO: A FOCALIZAÇÃO DO TEMA</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 - CULTURA POLÍTICA E MODOS DE INCORPORAÇÃO POLÍTICA</b>	
_____	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 2 - ACEPÇÕES DO CONCEITO DE CLIENTELISMO</b>	<b>38</b>
<b>Clientelismo como “Gramática” das relações entre sociedade e instituições políticas formais</b>	<b>40</b>
_____	
<b>O clientelismo na nova ordem constitucional</b>	<b>44</b>
<b>CAPÍTULO 3 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CLIENTELISMO: ATORES, INSTITUIÇÕES E PROCESSOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b>	<b>63</b>
<b>Elitismo, Pluralismo e Deliberação: teses de Schumpeter, Dahl e Habermas</b>	<b>66</b>
<b>Descentralização e Governança Democrática</b>	<b>75</b>
<b>Relações entre o Executivo e o Legislativo: orçamento participativo e novos padrões de governabilidade</b>	<b>84</b>
<b>Orçamento Participativo, Associativismo e Clientelismo</b>	<b>89</b>
<b>Organizações Não-Governamentais</b>	<b>119</b>
<b>Conselhos de Políticas Públicas</b>	<b>133</b>
<b>CAPÍTULO 4 – CLIENTELISMO NO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO: CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>150</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:</b>	<b>166</b>

## ***INTRODUÇÃO: A FOCALIZAÇÃO DO TEMA***

Um tema sempre relevante para a Ciência Política é o modo como ocorrem as relações entre Estado e Sociedade em cada sistema político. Tais relações podem acontecer de forma cívica ou não. No último caso, inserem-se relações tipificadas como clientelistas. Desta maneira, antes de entrar diretamente nas questões relativas ao modo como tem sido estudado o clientelismo no sistema político brasileiro, é importante ter em mente o contexto sociopolítico mais amplo no qual se manifesta este fenômeno. Tal concepção permite que passemos primeiramente pelo tema da cultura política para explicitar parte de suas complexas relações com visões relativas às desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira.

Com o intuito de configurar o debate sobre a conexão entre cultura política, clientelismo e desigualdades sociais, começaremos por problematizar o uso que tem sido feito do conceito de excluídos, ou de exclusão social. Presume-se que o reconhecimento da existência destes grupos sociais passa a exigir uma postura política de combate às causas dos problemas que lhes dão origem. Ou seja, a própria noção de exclusão social já revela uma abordagem da ordem social que leva à proposição de mudanças políticas.

A política brasileira é marcada por um paradoxo cujo reconhecimento torna-se inevitável a partir da nova ordem constitucional de 1988. O sufrágio se tornou universal, mas uma parcela muito expressiva da sociedade está alijada do mercado de trabalho formal. Deste modo, vivemos sob o contraste da inclusão política plena e da simultânea exclusão socioeconômica. Tal situação nos coloca a difícil tarefa de refletir sobre os impactos da participação política de grupos que “apenas votam”. Neste contexto, interessa-nos, mais

especificamente, identificar as relações entre a desigualdade social e os conteúdos da cultura política, da qual são derivados padrões de comportamento político e de avaliação sobre a função e eficácia das instituições políticas entre os governados.

Por um lado, a conjugação da universalização do sufrágio com a mobilização política de grupos sociais específicos pode ser vista como uma possibilidade de transformação, mesmo que lenta e gradual, da *cultura política* brasileira. Enquanto sociedade moderna que é a brasileira, acentua-se o processo de especialização da política. Por outro lado, não resta dúvida, como sustentam Santos(1985) e Sorj(2001), de que a sociedade brasileira é capitalista. O nosso capitalismo, entretanto, não foi e ainda não é capaz de incorporar todos os setores da população. Persiste, portanto, uma questão estrutural que mantém alijada do mercado de trabalho formal uma parcela significativa da sociedade brasileira.

Tendo em vista que usualmente se afirma como característica histórica do processo político brasileiro a cooptação pelo Estado dos diversos setores da sociedade, pode-se afirmar que o clientelismo é uma das formas de incorporação dos indivíduos e grupos sociais à política formal. No entanto, esta perspectiva de interpretação do clientelismo, segundo a crítica de D'Avila Filho(2000), obscurece o entendimento mais ampliado do fenômeno, segundo o qual ele é visto como estratégia política de setores da sociedade para alcançar suas demandas.

Nesses termos, como se configuraria o fenômeno do clientelismo no país, após a instauração do sufrágio universal e das mudanças institucionais introduzidas pela Constituição Federal de 1988, como o Orçamento Participativo e os Conselhos Setoriais, que exigem a presença dos governados em processos decisórios importantes para a coletividade? Em que medida a ampliação da participação pode, de fato, transformar a *cultura política*, mais

especificamente o clientelismo, em contextos sociais que continuam caracterizados por taxas tão elevadas de exclusão? Como a literatura pertinente, na Ciência Política, tem tratado estas duas questões? Estas foram as questões que orientaram a reflexão proposta nesta dissertação.

Esta situação paradoxal da sociedade brasileira: sua capacidade de incorporar *politicamente*, mas não *economicamente* grandes massas populacionais, persiste nos dias atuais. Da década de noventa do século passado até hoje, os sucessivos governos federais não foram capazes de mudar radicalmente este quadro. As políticas macro-econômicas adotadas não foram capazes de criar os empregos e as formas de renda estáveis de que a população necessita.

O governo do Presidente Lula(2003-2006), em especial, tem estimulado a criação de postos de trabalho e formas de geração de renda, por meio da *economia solidária*, por exemplo, e não através de uma política consistente de crescimento econômico que seja capaz de gerar o volume de emprego necessário à incorporação de toda a PEA a economia formal. Estes elementos explicitam as tensões e contradições do nosso “*problema constitucional não resolvido*”, como sugere Reis(1990, p.23). A resolução dele, segundo o autor, passa pelo amadurecimento e expansão do capitalismo brasileiro e pelo processo de maior mobilização política da sociedade brasileira.

O governo federal atual tem mantido e ampliado programas de transferência de renda, dando continuidade ao que fez o governo anterior. Em certa medida, trata-se da mesma opção histórica de nossas elites pelas políticas compensatórias. Estas podem criar novos canais para as relações clientelísticas? Ou podem neutralizar esta estratégia seletiva de distribuição de bens sociais? As constrições atuais de ordem econômica indicam que as possibilidades de um “Estado populista” parecem esgotadas. Nesse contexto político modificado, as orientações

políticas de governantes e governados adquirem novos conteúdos, assumem nova intencionalidade? Com estas questões aproximamo-nos do tema da cultura política.

Os estudos de cultura política tiveram início com a publicação de um estudo comparativo entre cinco países, desenvolvido por Almond e Verba no início dos anos 1960, publicado em 1963. Este estudo já se tornou clássico. Muitas críticas foram formuladas aos autores, sobretudo no que se refere à concepção de cultura homogênea e auto-referida que adotaram como ponto de partida para a comparação. Suas conclusões indicavam que os países de origem anglo-saxã tinham uma cultura que favorecia a democracia, ao contrário da cultura de origem latina. A presença de pesquisadores de diferentes procedências nacionais e perspectivas, na coletânea seguinte, também organizada por Almond e Verba (1980), deixa evidente a tentativa de lidar com a limitação criticada no primeiro estudo. Neste sentido, o segundo volume traz contribuições importantes, tais como a de Pateman, Almond e Lijphart, que propõem atualizações ao modelo e às discussões suscitadas pelo primeiro livro.

Os estudos mais recentes de cultura política têm objetivos distintos dos que prevaleceram nesse momento originário. As análises contemporâneas têm buscado entender e explicar o papel das diferentes dinâmicas culturais no processo de legitimação de democracias recentes, em especial nos países periféricos. No caso brasileiro, particularmente, destaca-se um consenso entre os estudiosos do tema acerca da ausência de uma cultura política democrática, efetivamente enraizada no país. Predominaria entre nós, segundo estes analistas (FEDOZZI, 2000, p.51; CARVALHO, Maria, 2003, p.298), um déficit democrático, que não deveria ser ignorado nas avaliações sobre a possibilidade da persistência das instituições democráticas recentemente implantadas. Problema adicional, no Brasil, é a expressiva desigualdade social que caracteriza nossa sociedade, aspecto que serve para que todos os

estudiosos do tema ressaltem o desafio de reduzi-la de modo eficaz. Provavelmente, a capacidade de realizar esta tarefa terá efeitos sobre o processo de legitimação das novas democracias. Aqui se colocaria um problema teórico, proposto por Carvalho (Maria, 2003): o comportamento político de indivíduos pobres que se associam decorre de cálculo ou de valores modificados no plano de sua cultura política? A autora demonstra que há explicações a partir destas duas perspectivas na teoria social, que partem de dois diferentes modos de conceber o agente e a ação social.

O conceito de cultura política teve grande aceitação nas ciências sociais, a partir da década de noventa do século vinte (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p.38). Estes autores baseiam-se em estudos sobre os movimentos sociais para destacar que o fundamento de suas práticas políticas está em condições culturais da vida social. Estes movimentos tornam-se atores políticos que lutam por reconhecimento de posições e direitos sociais. Em tal perspectiva, suas orientações denotam conteúdos eminentemente políticos da ação social. Os autores utilizam a expressão “política cultural” para destacar o

laço constitutivo entre cultura e política, e a redefinição de política que esta visão implica. Esse laço constitutivo significa que a cultura entendida como concepção de mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais, não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas. Por outro lado, a compreensão da configuração das relações de poder não é possível sem o reconhecimento de seu caráter “cultural” ativo, na medida em que expressam, produzem e comunicam significados “(DAGNINO, 2000, p.85)

Se, no primeiro momento, parte-se do sistema político para chegar à cultura como uma variável explicativa importante, no segundo momento, parte-se da cultura para chegar à dimensão política da mesma. Os pesquisadores que primeiro utilizaram a noção de *cultura*

*política* podem ser localizados no campo de tradição teórica que enfatiza o *Estado* para entender os fenômenos políticos. Mas, atualmente, ao estudar a dinâmica da política no Brasil, são teóricos que centram sua atenção nos processos políticos no âmbito da *sociedade* que recorrem com mais frequência ao conceito. Este debate tem levado ao reconhecimento da importância de se analisar as formas de expressão da participação política.

Souza Santos (2002), por exemplo, menciona uma tensão entre duas concepções da democracia: a *participativa* e a *representativa*. A primeira ressalta prioritariamente a participação política da *sociedade*, enquanto a segunda prioriza o *Estado* como objeto de estudo. Avritzer e Wampler (2004, p.2), por sua vez, contrapõem, no âmbito dos debates da teoria democrática, as teorias do *institucionalismo* às teorias da *sociedade civil*.

Tal contraposição marca de forma significativa toda a história do *pensamento social e político brasileiro*. Como afirma Reis(1990, p.18), Nestor Duarte e Oliveira Vianna teriam ressaltado a autonomia dos núcleos privados sobre o *Estado* desde os primórdios de nossa formação. Raymundo Faoro, ao contrário, entendia que o aparelho de *Estado* brasileiro, com suas raízes patrimoniais ibéricas, teria o protagonismo da ação sobre a nossa estrutura social. Schwartzman (1970) também pode ser mencionado como adepto da segunda posição, embora enfatize que esta característica decorre do predomínio das elites tradicionais no controle do poder político na esfera nacional. Caso as elites paulistas fossem dominantes nesta esfera, a situação seria diferente. Prevaleceria o princípio da *representação* de interesses e não o da *cooptação* seletiva de grupos sociais à esfera do poder e na distribuição dos bens sociais.

José Murilo de Carvalho(2003)<sup>1</sup> também afirma que parte significativa da história de nosso pensamento político é marcada pela confrontação Estado e sociedade, seja por meio de um elogio ao primeiro e uma depreciação da segunda ou vice-versa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Notas de uma palestra realizada no 27º encontro anual da ANPOCS, em Caxambu, no ano de 2003.

Ressaltamos este debate porque partimos do princípio, seguindo Schwartzman(1970, p.1), de que “[a] análise das relações entre Estado e sociedade é não somente importante, mas constitui a própria caracterização da ciência política como disciplina”. Nestes termos, o clientelismo apresenta-se como uma forma específica de interação entre ambos.

Autores diversos (PUTNAM, 1996; AVRITZER e WAMPLER, 2004; HOUTZAGER, LAVALLE e ACHARYA, 2004) têm demonstrado a importância de se conectar estas duas dimensões de entendimento da política que se contrapõem teoricamente. Os últimos, especialmente, enfatizam a importância de se criarem instituições participativas que funcionem junto com as representativas já existentes. Nesta perspectiva, o que se pretende debater e criar atualmente, é a possibilidade de aprofundar a participação concomitantemente ao aperfeiçoamento da representação. Neste contexto, o Brasil pode ser mencionado como um caso exemplar na atualidade, uma vez que tem pautado a construção de políticas públicas a partir das chamadas *instituições híbridas*, que são “instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos de democracia representativa e da democracia direta”(AVRITZER *apud* AZEVEDO e ANASTASIA, 2002, p.82).

Tendo em vista que a variável confiança interpessoal é destacada por diversos autores (Putnam, James Coleman, Almond e Verba, Fukuyama *apud* Inglehart,2002, p.145) como essencial para a construção das estruturas sociais de que depende a democracia, pode-se afirmar que esses espaços de participação ampliada interferem nesta variável e são por ela influenciadas. Putnam afirma que, em países com uma tradição de poder altamente centralizado, burocratizado, com sociedades muito hierarquizadas, a confiança interpessoal

---

<sup>2</sup> Viana(1999, p.189), neste particular, ressalta que há em comum entre diversas interpretações weberianas sobre o Brasil, uma visão negativa do papel do Estado na formação da sociedade contemporânea.

não é elevada, ao passo que organizações locais, controladas horizontalmente, fortalecem este sentimento. As sociedades historicamente marcadas pela presença predominante do catolicismo tendem a ser um exemplo da primeira situação, ao passo que as protestantes caracterizam o segundo caso. Neste sentido, experiências de poder mais horizontalizadas podem ter impactos significativos na cultura política brasileira.

Em estudos sobre experimentos participativos aparece a reflexão sobre o clientelismo. A produção bibliográfica sobre o clientelismo na sociedade brasileira é extensa e aborda tanto a *democracia representativa*, quanto a *democracia participativa*. Há, entretanto, poucos estudos empíricos sistemáticos, especialmente em relação à segunda, que identificam a natureza do fenômeno, razão pela qual enfatizamos em nossa pesquisa esta dimensão do problema. Embora tenhamos que enfrentar a dificuldade de avaliar uma literatura ainda escassa, conseguimos identificar teses de doutoramento, assim como livros e artigos derivados de pesquisas sobre os processos de mobilização e participação política no Brasil contemporâneo que contribuem de modo relevante para esta reflexão. Deste modo, é possível utilizar estes esforços de entendimento da política brasileira recente com o intuito de produzir uma análise mais sistematizada do clientelismo nos espaços institucionais de participação ampliada.

No Brasil, desde os anos 1970, conforme indica a literatura (AVRITZER, 2002, p.84; AVRITZER e WAMPLER, 2004, DOIMO, 1996, LAMOUNIER e SOUZA, 1991, p.85), houve um aumento significativo do número de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Uma questão pertinente que se coloca para a interpretação da política no Brasil refere-se ao efeito desta mudança para a democracia recentemente estabelecida em nosso país. O aumento da participação indica necessariamente mais democracia? Que

implicações a ampliação do associativismo pode ter na dinâmica da política, considerando-se tanto o comportamento político dos atores, quanto a relação entre o poder público e os atores sociais?

Com o intuito de responder tais questões, encontramos em Carvalho (Maria, 2003) observações muito relevantes. Primeiramente, a autora afirma que ainda está por ser avaliado o efeito da extensão da participação política a todos os cidadãos. Quanto ao fenômeno da “inquietude” das massas que se mobilizam em torno de reivindicações específicas, afirma que a maior parte delas está organizada em torno de objetivos ligados à obtenção de bens materiais<sup>3</sup>. Deste modo, antes de assumir sem críticas a posição de que mais participação implica mais democracia, é necessário refletir sobre o fator que mobiliza a ação dos grupos organizados. No caso brasileiro, devemos analisar o ambiente de interação política em que se desenrolam tais manifestações. O *espaço público* que deveria ser o local do reconhecimento legítimo destas demandas é exatamente o lócus que não se estende aos “indignos”, “isto é, aos seres que se reproduzem à margem das dinâmicas propiciadoras de reconhecimento social” (CARVALHO, Maria, 2003, p.321).

Este ponto é enfatizado por Sales, quando afirma que "(...) a pobreza do brasileiro não é um estado que tem a ver apenas com suas condições econômicas. Ela tem a ver igualmente com sua condição de submissão política e social” (1994, p.34). A partir desta visão, retornamos ao problema teórico colocado por Carvalho (Maria, 2003), que pode ser assim configurado: o esforço de mobilização de grupos, sejam quais forem as questões em torno das

---

<sup>3</sup> É possível distinguir os movimentos sociais que se organizam para a obtenção de bens negociáveis, como as condições de habitação, pavimentação de ruas, condições de transporte, dentre outros; e os movimentos sociais que se organizam em torno de valores ou princípios, tais como os movimentos ambientalistas, de gênero, contra a discriminação racial e os pacifistas, dentre outros. Cardoso( *apud* Doimo, 1996) se questiona sobre a possibilidade de construção de uma unidade para o primeiro grupo, em torno da identidade dos excluídos. A autora demonstra a impossibilidade desta agregação na medida em que eles competem por recursos públicos escassos e além disto, a própria especialização do sistema político em diversas secretarias e órgãos públicos os conduz a uma ação fragmentada.

quais estejam organizados, pode ser orientado pelo cálculo, mas a visão de Sales(1994) também indica a relevância dos valores.

Avançando na exploração analítica da influência da cultura política nas relações políticas, Carvalho (Maria, 2003, p.318-9) destaca o papel da constituição de novas identidades coletivas nos processos de democratização tardia. O ponto a destacar aqui é o seguinte: mais do que a construção da legitimidade de instituições que sejam capazes de dar respostas efetivas aos problemas dos governados, está em jogo, em novas democracias, a emergência de novas identidades coletivas que mobilizam parte significativa da população em torno de nova agenda de questões de identidade social que constituam idéias e valores que orientem a ação coletiva.

Sales (1994) afirma que, no Brasil, persiste o que denominou de cultura política do *mando/subserviência*. Suas origens se encontram no tipo de formação socioeconômica que constituiu inicialmente a sociedade brasileira. Sob a condição do domínio territorial do senhor, restava aos agregados das grandes propriedades submeter-se ao mando como condição de adquirir pelo menos os direitos civis básicos que lhes assegurariam a continuidade da vida. Por este motivo, Sales (1994) utiliza o termo *cidadania concedida* para caracterizar este modo peculiar com que os direitos se estabeleceram no Brasil. Estes primórdios de nossa formação ainda têm expressões nos dias atuais, como fica evidente na persistência da cultura política do *mando/subserviência* em determinadas regiões do país e em determinadas esferas de relações sociais. Tais características se configuram como o revés das concepções modernas de cidadania, que se caracterizam pelo reconhecimento do sujeito de direitos. O cidadão moderno é portador de um conjunto de direitos que lhe asseguram o pertencimento aos benefícios da vida em sociedade, começando pelos direitos civis e

políticos, chegando aos sociais, que fundamentam a “igualdade de oportunidades”.

Mas, não há apenas continuidade. Lopes (1994) critica a posição de Sales (1994) exatamente por enfatizar apenas os traços de nossa cultura política que permaneceram ao longo dos anos. Esse autor sustenta o argumento de que a emergência do trabalho livre na região centro-sul do país mudou substantivamente o quadro patriarcal típico do que chamou de sociedade arcaica. A cultura de produção do café que se expandia para o oeste brasileiro, já em meados do século XIX, contava com o trabalho de imigrantes e não de escravos. Este seria o fato marcante no que se refere à transformação da cultura do favor, na medida em que emergiu nesta região o tipo brasileiro de trabalhador livre. Tal situação foi diferente no nordeste onde se pode encontrar com mais probabilidade a persistência da cultura descrita por Sales.

Outro ponto importante destacado por Lopes (1994) é o fato de que, quando predominavam, as relações de *mando\subserviência* penetravam amplas camadas da sociedade, bem além das chamadas classes pobres. Esta observação deve ser ressaltada porque os tempos recentes fornecem evidências da emergência de uma "nova pobreza", que começa a somar-se à exclusão social secular, sendo fruto do processo da desindustrialização de certas regiões e até mesmo de países. Este novo contexto provavelmente condiciona os novos valores e comportamentos destas novas camadas pobres, podendo ter reflexos na organização política da sociedade, tal como aconteceu com os chamados novos movimentos sociais. Mas, ainda não está clara a direção que tais mudanças podem tomar e que impacto terão na ordem social já configurada pelas instituições do Estado Social.

Telles (1994) critica a perspectiva adotada por Sales (1994) de identificar em nossas origens o fundamento de nossa “maldição” (TELLES, 1994, p.46). O latifúndio, o

patriarcalismo, as raízes ibéricas seriam as origens de problemas persistentes até os nossos dias. Mas, resta problematizar esta persistência. O conceito de *cidadania concedida*, tal como formulado por Sales (1994), dificulta esta problematização, na medida em que sugere uma simetria entre direitos, assegurados pelo mando, e proteção. Acontece que esta lógica é o avesso da moderna relação de concessão de direitos, que se edifica por meio do reconhecimento do estatuto de sujeito ao seu portador. O subserviente numa relação de mando, ao contrário, não é sujeito. Torna-se necessário avaliar em que medida e por meio de quais processos os brasileiros tornam-se sujeitos políticos e sociais efetivos.

Oliveira (1997), por sua vez, problematiza a própria forma como está sendo utilizado o conceito de excluídos pelas pesquisas na área das ciências sociais. A primeira consideração se refere ao fato de a problemática da exclusão social não ser uma exclusividade de países periféricos, uma vez que já atinge os países ricos há um bom tempo. O largo uso que tem sido feito do conceito está fazendo com que se incluam nesta categoria grupos geralmente considerados minoritários, seja por critérios étnicos, comportamentais ou outros. Oliveira (1997, p.50) destaca a necessidade de que se continue a denominar estes grupos como minorias e que se reserve o termo excluído a categorias sociais identificadas por padrões de inserção social e de consumo, tais como os “moradores” de rua, os desempregados das favelas, os delinquentes, os catadores de lixo, etc.

Segundo Oliveira, o traço que mais imprime força e sentido à própria idéia de *exclusão*

tem a ver com o fato de que sobre ele [excluído] se abate um estigma, cuja conseqüência mais dramática seria a sua expulsão da própria ‘órbita da humanidade’, isso na medida em que os excluídos, levando muitas vezes uma vida considerada subumana em relação aos padrões normais de sociabilidade, ‘passam a ser percebidos como indivíduos socialmente ameaçantes e, por isso mesmo, passíveis de serem eliminados’(OLIVEIRA, 1997, p.51).

Este ponto é crucial para a análise do tema em questão, pois o processo de extermínio de determinados grupos, como foi o caso da chacina da Candelária, no Rio de Janeiro, demonstra que “começa a tomar forma na sociedade brasileira um processo de extermínio de seus ‘excedentes’, já não assimiláveis pelos processos tradicionais de trabalho e socialização” (OLIVEIRA, 1997, p.60). Neste sentido, segundo o autor, o conceito de excluídos cumpre a função ética e política de nos interpelar sobre a natureza da *polis* que estamos construindo.

Questão importante a ser destacada diante desta forma de interpretação da sociedade brasileira é o modo como se dá o processo de legitimação de uma nova ordem institucional que se depara com problemas desta magnitude. Além dos problemas “convencionais” de conseguir a adesão dos grupos sociais às novas regras instituídas, coloca-se o desafio político de se oferecer soluções rápidas para problemas estruturais. É clara a vinculação entre as limitações de nosso capitalismo e o contingente populacional destituído de condições materiais minimamente necessárias para a adoção de formas mesmo modestas de realização da sociedade de consumo.

Vale destacar o papel que tem sido atribuído, na produção teórica sobre as democracias recentes, aos fatores ligados ao temas da cultura política e seus efeitos para a persistência de tais regimes. Esta questão tem sido tratada tanto pelo prisma das abordagens mais culturalistas, que seguem uma linha mais próxima à proposta por Almond e Verba(1963) e pela sociologia convencional, quanto por meio da abordagem racionalista, que enfatiza as razões circunstanciais que informam a orientação dos atores políticos. O que está em questão, em ambas as perspectivas analíticas, são conceitos e paradigmas que determinam "suas respectivas formas de conceber o ator social e a ação social, individual e coletiva” (CARVALHO, Maria, 2003, p.304).

"O fato é que em todos esses esforços teóricos fica evidente que o argumento sociológico sobre a institucionalização democrática não se esgota na consideração do funcionamento do regime; ele prevê condições adicionais que extrapolam a definição restrita de democracia" (O'DONNELL *apud* CARVALHO, Maria, 2002, p.307) Este ponto é relevante, sobretudo em democracias recentes em que o problema da legitimação da nova ordem é uma construção fundamental à continuidade do regime. Deste modo, é inegável o papel a ser cumprido por variáveis culturais, como tem sido enfatizado pelas abordagens sociológicas, que buscam os "condicionantes" deste processo de legitimação na comunalidade de valores dos grupos políticos que podem levar à formação de consensos e, de modo mais amplo, nas chamadas "condições sociais" da democracia.

Lipjardt (2003), no livro *Modelos de Democracia*, trata do tema da cultura política e suas interações com a estrutura política. Afirma que países da América Latina e África seriam marcados "por tradições de forte orientação consensual", o que é visto com otimismo pelo autor, uma vez que poderia favorecer o amadurecimento de estruturas políticas consensuais nestes países. Lipjardt (2003, p.344-346) destaca a opinião de alguns intelectuais africanos e latino-americanos sobre a presença de uma tradição consensual mais expressiva, em seus países, do que a majoritária. Utilizam como fundamento desta visão o fato de as culturas africanas e asiáticas serem marcadas por longos processos de deliberação que visam a produzir acordos e consensos. Mencionam o fato de que as tribos chegam às suas decisões por meio de um processo de discussão, semelhante ao funcionamento das coalizões, enquanto procedimento democrático.

Segundo outra perspectiva analítica, as condições de pluralismo cultural podem colocar empecilhos a esta comunalidade de valores na atualidade. Carvalho (Maria, 2003)

apresenta para este problema a saída habermasiana, colocada nos seguintes termos:

(...) para os que crêm que a teoria democrática pode ser indagada da perspectiva da sociologia política, o desafio que a emergência dos processos de democratização em países não-originários trouxe à tona consiste na reedição do tema da solidariedade social sem o recurso a um consenso ético consuetudinário (HABERMAS *apud* CARVALHO, Maria, 2002, p.309).

Este assunto tem sido tratado no Brasil por meio de um deslocamento do tema da "cidadania cívica (ou ética)" para o da "cidadania jurídica", em que o aspecto relevante a ser destacado é a progressiva construção de uma convergência teórica em torno da idéia de que a institucionalização da democracia prescinde de um acordo ético-consuetudinário preliminar, uma vez que supõe um conjunto de normas que, sem exceção e em igual medida, obriga seus destinatários a um comportamento que preenche expectativas generalizadas. (CARVALHO, Maria, 2003, p.309).

A proposta de Carvalho (Maria, 2003) para se enfrentar o desafio de “política prática” colocada por este debate teórico-ideológico é a construção de ampla discussão sobre as questões da ordem em grandes aglomerados urbanos, em que a sociologia cumpriria um papel fundamental ao oferecer elementos para a compreensão da interação social. Desta forma, a sociologia seria o ponto de referência para um diálogo entre versões completamente diversas, em torno das quais se desenvolvem controvérsias e disputas teóricas e políticas. Pensar as questões da cidade, por outro lado, impede a tendência de se restringir o campo de atenção ao localismo dos movimentos reivindicatórios correntes. Segundo Carvalho (Maria, 2003, p.327), esta experiência já teria acontecido por duas vezes no Rio de Janeiro: uma delas teria ocorrido na elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro e a outra no movimento recente de constituição de Organizações Não-Governamentais liderado por moradores de favelas.

Diante desta complexa realidade, não é tarefa menor pensar o modo como a sociedade é incorporada ao sistema político formal. Se nos interessa o tema do clientelismo é porque, sendo ele uma das formas de inserção do governado à política, indica também uma complicada interação entre setores diversos da sociedade e a classe política. O efeito da existência de políticos dispostos a oferecer bens materiais que faltam a uma parcela significativa da população em troca de apoio político, além de ser um traço peculiar de uma cultura política que proporciona condições valorativas que tornam possível enxergar esta relação com certa “naturalidade”, indica a precariedade da participação política que se estabelece como resultado deste processo. É a partir desta perspectiva que se pode acoplar o tema da democracia brasileira pós-1988 ao do estudo das formas de expressão e persistência do clientelismo na política brasileira do último quartel do século XX. Esta complexa problemática é o objeto desta dissertação.

O estudo que se segue está estruturado em quatro momentos distintos, embora interligados. Apresentaremos, no primeiro capítulo, uma análise do conceito de clientelismo com o intuito de explicitar suas conexões com a “cultura do favor/subserviência”. Destacamos, primeiramente, considerações acerca da possibilidade de mudanças na cultura política, para que não corramos o risco de assumir o pressuposto do que pode ser denominado de “essencialismo cultural”<sup>4</sup>.

No segundo capítulo, apresentamos as acepções do conceito de clientelismo para propor a necessidade de refletir sobre as duas dimensões que compõem a relação clientelista, ou seja, pretendemos destacar com mais ênfase a participação do “cliente” no processo, sem

---

<sup>4</sup> Souza (2003) produziu um interessante trabalho no qual identifica a posição de analistas como Samuel Huntington, Shmuel Eisenstadt e Ronald Inglehart que, em seus estudos sobre países periféricos como os latino – americanos, teriam partido do que ele denominou *essencialismo culturalista*. Tal pressuposto leva suas análises a chegar sempre às raízes tradicionais e clientelistas, o que os leva a produzir explicações *ad hoc* sobre os sistemas políticos do tipo do brasileiro.

que isto venha a obscurecer a perspectiva do “patrão”. Encontramos mais facilmente análises do clientelismo que partem das instituições políticas e dos políticos que ocupam cargos públicos. Por isto, começaremos com uma descrição das acepções do clientelismo nestes estudos. A seguir, trataremos da perspectiva do “cliente” a partir de um estudo de caso sobre o peronismo na Argentina, desenvolvido por Auyero (1999).

O terceiro capítulo tem como objetivo identificar práticas tipificadas como clientelistas na esfera de políticas sociais e na inserção de ONGs na política pública após 1988. Este é o momento privilegiado do nosso estudo, na medida em que nos propomos a avaliar o estado do clientelismo no Brasil após o retorno da política competitiva ao país. A atuação de ONGs, movimentos sociais e dos cidadãos comuns em novos espaços participativos, como o Orçamento Participativo (OP) e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, também serão objeto de análise neste capítulo. Embora saibamos haver um número significativo de análises voltadas para esta dimensão da política brasileira, temos também o conhecimento de que não são muitos os estudos específicos sobre o clientelismo. Apesar da escassez estudos empíricos, pensamos ser possível apresentar uma caracterização do quadro do clientelismo nestes espaços, uma vez que há certo objetivo implícito, nos estudos sobre o OP, por exemplo, de se demonstrar como esta “inovação institucional” pode combater práticas clientelistas.

O quarto capítulo retoma teoricamente o tema referido à natureza das relações entre Estado e sociedade, tendo como referência as análises do clientelismo no Brasil. O objetivo é produzir uma síntese das discussões anteriores, apontar alguns problemas teóricos envolvidos na operacionalização de pesquisas empíricas referidas ao tema do clientelismo e, por fim, destacar a relevância de pesquisas sobre este fenômeno para o entendimento do sistema político brasileiro, sobretudo a partir de sua atual configuração institucional.

## ***CAPÍTULO 1 - CULTURA POLÍTICA E MODOS DE INCORPORAÇÃO POLÍTICA***

Pesquisas recentes sobre cultura política têm apresentado elementos substantivos para refletirmos sobre a dinâmica da incorporação política e da efetividade da democracia como forma de governo. Uma boa referência analítica e empírica encontra-se no livro *The Civic Culture Revisited*. Duas conclusões importantes devem ser inicialmente destacadas. A primeira se refere às indicações de mudanças substantivas na cultura política de países como os Estados Unidos, a Inglaterra e a Alemanha. Os resultados das políticas sociais adotadas pelos governos britânico e americano foram muito insatisfatórios, sobretudo em relação à capacidade de gerar os empregos de que a população necessita. O desempenho ruim nesta área provocou uma mudança na percepção da população sobre as instituições políticas e econômicas e sobre os governantes. Verificou-se como resultado um declínio da cultura cívica nos Estados Unidos<sup>5</sup> e na Inglaterra. Na Alemanha ocidental, ao contrário, verificou-se um crescimento da cultura cívica, como resultado da avaliação positiva dos cidadãos. Estes dados indicam que a cultura política pode ser mudada em curtos espaços de tempo (15 - 20 anos nos casos citados).

As mesmas pesquisas identificaram, também, elementos essenciais constitutivos da cultura política. Destacam-se neste quesito os valores passados na primeira infância, os valores comunitários, a experiência direta na política e o desempenho governamental.

Mas, essas pesquisas destacam, igualmente, que as crenças políticas fundamentais e os valores políticos difundidos são mais resistentes à mudança. Nesta categoria encontram-se os

---

<sup>5</sup> Putnam(*apud* ALBAGLI e MACIEL, 2003, p.18) argumentou que a desigualdade social e o baixo engajamento cívico tendem a se reforçar mutuamente, mostrando que o declínio do capital social nos Estados Unidos está ligado à crescente desigualdade de renda.

valores que sustentam os processos de legitimação das democracias. Neste sentido, embora possam ocorrer mudanças, num curto espaço de tempo, na avaliação da população sobre as instituições políticas, não há mudanças substantivas nas bases de legitimidade dos regimes democráticos, seja no caso americano, seja no britânico. Estes dados foram sistematizados por Almond (1980, p.149-150) a partir de uma revisão da literatura que tem avaliado a cultura política por meio de pesquisas recentes.

Nesta reflexão, é importante destacar as distintas dimensões da cultura política reconhecidas por Almond (1980, p.28): *system culture; process culture e policy culture*. A primeira se refere aos conhecimentos, sentimentos e valores relativos à autoridade política, ao regime enquanto estrutura institucional e à nação. A segunda está relacionada aos conhecimentos, sentimentos e valores concernentes ao próprio sujeito como ator político, em relação aos demais atores políticos, incluindo os grupos organizados como os partidos e grupos de interesse, políticos específicos e elites governamentais. A terceira dimensão consiste no conjunto de conhecimentos, sentimentos e valores relativos às políticas produzidas pelo sistema, tanto do ponto de vista interno, tal como os processos de tributação, regulação e distribuição de bens sociais, quanto dos fatores externos, como os militares, diplomáticos e econômicos. (ALMOND, 1980, p.153).

Tal como foi especificada cada dimensão da cultura política, é possível analisar a lógica ou estrutura interativa entre estes elementos que a constituem. O ponto positivo de tal distinção é a possibilidade de desenvolvimento de pesquisas para cada segmento da cultura política, o que permite a avaliação de cada componente do sistema político correspondente, ou seja, do regime, dos atores políticos ou das políticas implementadas.

Lijphart (1980) comenta algumas críticas feitas ao livro *The Civic Culture*. Uma das

mais contundentes vai ao cerne do modelo analítico adotado: a relação de causalidade entre cultura política e estrutura política. Autores como Brian Barry e Carole Pateman (*apud* LIJPHART, 1980) afirmam que a relação inversa é igualmente possível, ou seja, a estrutura política pode influenciar a cultura política. Assim sendo, não é possível determinar se os países de longa tradição democrática, como os EUA e a Inglaterra, têm uma cultura cívica mais desenvolvida exatamente por que possuem uma longa experiência democrática, ou se, ao contrário, porque têm uma cultura cívica mais robusta foram capazes de construir instituições democráticas duradouras. Estes autores recomendam solucionar este problema estudando os momentos cruciais de mudança no regime político e observando quando e como ocorre a mudança na cultura política (LIJPHART, 1980, p.47).

Diante deste problema, seria mais interessante partir de uma concepção de reforço mútuo e interdependência da relação entre cultura política e estrutura política. Deste modo, torna-se conveniente adotar um modelo complexo e multidirecional de causalidade. (LIJPHART, 1980, p.49).

Crítica substantiva realizada por Pateman (1980, p.59) refere-se mais diretamente aos problemas colocados na primeira parte deste texto, ou seja, a consideração de que as desigualdades sociais têm implicações na configuração da cultura política. Tendo em vista que as desigualdades estão presentes em todas as sociedades liberais, este ponto deveria merecer destaque especial. Pateman (1980) afirma que Almond e Verba consideram irrelevantes tais condicionantes socioeconômicos para a igualdade formal da cidadania. Em defesa destes autores, deve ser observado que as ciências sociais, à época da publicação do livro, ainda não haviam chegado à sofisticação de demonstrar a segmentação da cultura política a partir das variáveis introduzidas por Pateman.

Pateman (1980, p.60) destaca também o problema relacionado ao paradigma de análise adotado pelos autores, vinculado às teorias empíricas da democracia, que partem de uma perspectiva individualista derivada da teoria liberal. Este ponto de partida impede que o modelo possa ser crítico aos problemas relacionados às questões fundamentais dos seus achados empíricos (PATEMAN, 1980, p.60). A crítica fundamental, portanto, está relacionada ao fato de que a relação entre a cultura da igualdade formal institucionalizada na estrutura política nunca é confrontada ou vista como um problema a ser investigado empiricamente. A grande questão derivada desta debilidade do modelo é que a realidade é tomada pelo que a perspectiva liberal descreve como tal, e não em suas contradições internas, que explicitam, por exemplo, as divisões de classe e gênero, irrelevantes à ótica da igualdade formal do liberalismo.

A análise de Almond e Verba (1963) informa muito precariamente sobre as origens da cultura cívica. No que concerne ao caso brasileiro, a análise de Sales (1994) tem o mérito de destacar as condições socioeconômicas da emergência de uma das características de nossa cultura política, conforme destacamos acima. Uma segunda questão não respondida pelos autores do livro *The Civic Culture* é o modo como estes modelos segmentados interagem com a estrutura política (PATEMAN, 1980, p.75). De um modo geral, a tendência é a de considerar que as classes trabalhadoras e as mulheres não participem de modo consistente e persistente, enquanto as classes médias e os homens são vistos como os grupos participativos na vida pública.

Pateman destaca, a seguir, uma questão ignorada por Almond e Verba (1963): o que é exatamente democrático na cultura cívica?(PATEMAN, 1980, p.67). A resposta possível, segundo a autora, é a de que a "democracia se refere a um sistema político baseado na

atividade e no papel central do povo, o demos, na vida política e na produção da decisão política. A virtude cívica apoia-se não na participação do povo, mas sim na sua não participação. O foco político está no papel do cidadão dos estratos superiores de status socioeconômico (homens), como participantes e produtores de decisão” (PATEMAN, 1980, p.79). A explicação para estas variações na participação política seria encontrada nos processos de socialização e também na dimensão cognitiva da cultura política, na medida em que a avaliação de cada indivíduo acerca do sistema político seria influenciada por sua posição no espectro do status socioeconômico.

Embora esta diferenciação tenha sido negligenciada em *The Civic Culture*, o livro *Participation in America*, cuja autoria é de Sidney Verba, confirma a hipótese da racionalidade diferenciada por status socioeconômico. A conclusão geral do livro é de que a participação ajuda aqueles que já estão em melhores condições (PATEMAN, 1980, p.84).

Pateman argumenta que o principal ponto que leva Almond e Verba a ignorar a importância das condições de classe e gênero em suas relações com a estrutura política é o enfoque adotado no estudo, que produz correlações baseadas em dados individuais (PATEMAN, 1980, p.98). Conforme foi destacado pela autora, estudos posteriores conseguiram demonstrar a interferência das questões relacionadas às posições de classe e de gênero e seu impacto na participação política. Na perspectiva desta crítica, vale lembrar que os estudos sobre o OP de Porto Alegre indicam uma participação superior das mulheres nas plenárias, embora o exercício do papel de delegado caiba prioritariamente aos homens (AVRITZER, 2003, p.27). Situação similar acontece no OP de São Paulo (CUNHA, 2004, p.7)

Destacamos as críticas propostas por Pateman porque reiteram a crucialidade dos

problemas que nos orientem nesta dissertação, ou seja, as complexas inter-relações que se estabelecem entre cultura política e desigualdades socioeconômicas. O status socioeconômico, para utilizar a expressão utilizada pela autora, tende a ser o melhor preditor das atitudes políticas das pessoas. Este conceito pode ser entendido, conforme sugerido por Schwartzman (1988, p.151), como derivado da noção de classe, mas constitui um contínuo de um sistema de estratificação formulado a partir da combinação de três elementos: educação formal, prestígio profissional e nível de renda das pessoas. Pateman destaca também a variável gênero, que se torna cada vez mais significativa nas discussões contemporâneas.

Passemos mais diretamente aos problemas brasileiros, lembrando que a finalidade deste tópico é destacar a sugestão de Lopes (1994), para quem a persistência da cultura do mando/subserviência deve ser problematizada a partir das diferenças no processo de desenvolvimento econômico das diversas regiões brasileiras. Com respeito ao mesmo tema, Schwartzman (1988, p.151) afirma o seguinte:

Fábio Wanderley Reis faz uma crítica absolutamente pertinente ao conceito de "cultura política": "quando utilizada para a explicação de evolução política de longo prazo ou mesmo secular de um país, como se dá em algumas de suas aplicações ao caso brasileiro, aquela noção exige que se atribua aos componentes da 'cultura política' um grau inaceitável de permanência e autonomia relativamente ao substrato estrutural que lhes corresponde" Schwartzman (1988, p.151).

O tema do clientelismo é geralmente passível de críticas como esta, como indicam algumas análises que o colocam como um dos impedimentos ao funcionamento adequado das instituições democráticas brasileiras. O fundamento do diagnóstico do déficit democrático brasileiro, já mencionado, recorre, em alguma medida, a esta persistência de longo prazo de características marcantes da cultura política brasileira que estariam ligadas ao autoritarismo.

O'Donnell (1989) destaca contribuições contrapostas a estas, ou seja, que teriam enfatizado as estratégias dos atores relevantes no processo de instituição da democracia e de sua subsequente consolidação. Deste modo, pretende-se negar toda determinação simples por fatores macroestruturais, ou seja, os traços inerentemente autoritários que impedem a instituição duradoura do regime democrático no Brasil. Dentre as dificuldades geralmente destacadas, nesta perspectiva interpretativa, destaca-se a continuidade de práticas patrimonialistas e clientelistas.

Moisés (1989, p.123-4) ressalta que um dos desafios mais significativos da transição para a democracia, no Brasil, é a redução da distância histórica existente entre as instituições políticas e os processos sociais. Esta situação seria a responsável pelo distanciamento entre as necessidades e as expectativas populares e os mecanismos de produção das decisões públicas. Considera-se, geralmente, que tal distanciamento é derivado da cultura política brasileira, caracterizada por traços tais como o individualismo, o amorfismo social, o patrimonialismo, a ausência de integração partidária, etc.

O autor destaca que este diagnóstico está longe de resolver o problema interpretativo, uma vez que cai no equívoco de considerar tais manifestações da cultura política como sendo desarticuladas da dinâmica das instituições políticas, cisação que, a seu ver, não condiz com a realidade. Para Moisés, é mais profícuo pensar que os valores e os códigos simbólicos que orientam a ação política estão sempre interagindo com o contexto institucional que estimula, autoriza ou impede que determinados comportamentos sociais prevaleçam ou sejam acatados de modo natural. Deste modo, a concepção de cultura política passa a ser compreendida como um consenso normativo relativo às regras de procedimentos, às normas e aos valores compartilhados pelos diferentes segmentos de uma sociedade. A consequência desta

perspectiva analítica é que as instituições são incorporadas à interpretação desde o início. Aceitar esta visão equivale a aceitar, também, que mudanças na cultura política ocorrem em concomitância com o processo de mudança institucional. No caso do processo de democratização, operado na esfera política, haverá mudança nas orientações dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos organizados. Do contrário, a possibilidade de inovação e de sucesso continuado das regras do jogo democrático ficaria ameaçada tanto pela fragilidade institucional, quanto pela persistência de práticas tradicionais que as corrompem.

Avritzer (1996, p.128) recorre à concepção de cultura política de Charles Taylor, similar à adotada por Moisés, para criticar um pressuposto das teorias da transição para a democracia segundo o qual *o autoritarismo constitui um processo temporalmente localizado de ruptura com a ordem democrática*(AVRITZER, 1996, p.125). As teorias da transição caracterizam este processo temporário como constrangimento (veto) sobre o sistema político. A democratização pode ser entendida, desta forma, como a retirada ou a ausência deste veto ao funcionamento democrático do sistema político. A partir de Taylor, a democracia é entendida como a “interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político” (Avritzer, 1996, p.128). Deste modo, a democratização se efetiva realmente por meio de transformações no âmbito das instituições do Estado e das orientações comportamentais dos indivíduos e dos grupos sociais organizados.

Neste sentido, é importante destacar alguns dados provenientes de pesquisas que indicam mudanças na cultura política brasileira no final do século 20. Conforme já destacamos acima, na segunda metade do século 20 aumentou substancialmente o número de organizações da sociedade civil e a participação ativa de diversos movimentos sociais no

Brasil. Observam-se também mudanças no comportamento das elites, como demonstram Lamounier e Souza (*apud* MOISÉS, 1995, p.154, nota 1) e Soares de Lima e Cheibub(1996). Moisés(1995, p.126-7) apresenta evidências da adesão normativa dos públicos de massa à democracia.

Os dados apresentados por Moisés (1995) merecem análise mais detida. O autor afirma ter realizado a primeira pesquisa a reunir dados sobre a cultura política em âmbito nacional, isto é, “áreas urbana e rural, com representatividade para todos os estratos e segmentos da população de todos os estados do país” (MOISÉS, 1995, p.154, nota 3). Os dados demonstram que, em função da heterogeneidade do país, sobretudo em termos socioeconômicos, seria mais apropriado falar de “subculturas políticas” do que de uma cultura política nacional (MOISÉS, 1995, p.110). Estes elementos confirmam empiricamente uma crítica teórica formulada por Pateman (1980) à concepção de cultura homogênea adotada por Almond e Verba(1963). A autora sustenta que a cultura política é claramente segmentada em função do status socioeconômico e da variável de gênero.

Moisés (1995, p.126) aponta que, apesar da crise econômica, social e institucional que marcou os primeiros anos de funcionamento das regras do jogo democrático, aumentou o número de brasileiros que se pronunciam democratas, quando estimulados a falar sobre o regime político que preferem. Dentre as variáveis analisadas pelo autor destaca-se a interferência da educação nas preferências dos entrevistados, não por distinguir democratas de não democratas, mas sim a opção por determinados valores políticos (MOISÉS, 1995, p.138). A exclusão social, expressa particularmente como falta de acesso à educação, é o principal determinante do que foi classificado como apatia e alienação políticas.

Pesquisas realizadas com setores das elites políticas brasileiras (SOARES DE LIMA e

CHEIBUB, 1996) indicam que a cultura política destes segmentos da população já tem a democracia como um valor, embora ainda estejamos distante dos números das democracias originárias e ainda seja alto o número de brasileiros que indicam a ditadura como o regime preferido. Na visão de Lamounier e Souza (1991), as mudanças na cultura política se expressaram nos debates constituintes e na constituição de 1988. Este instrumento normativo pode ser lido como rejeição indiscriminada do passado pelos brasileiros.

Alteração importante associada à transformação da cultura política, incorporada pela Constituição Federal de 1988, foi a criação de espaços institucionalizados para a participação dos diversos setores da sociedade na produção das decisões públicas. Traduzindo esta inovação, a estrutura institucional foi definida no artigo primeiro da constituição como uma democracia mista, participativa e representativa (LAMOUNIER e SOUZA, 1991, p.95). Tendo em vista a concepção de cultura política apresentada na primeira parte deste texto, estamos diante de um fato extremamente importante para a democracia brasileira, na medida em que se tem a combinação de transformações culturais associadas à criação de novas instituições. Além disto, estas instituições reduzem a distância entre as necessidades da população e as decisões públicas, um dos principais problemas da organização da democracia no Brasil, conforme análise de Moisés(1989).

Este posicionamento é crucial para analisarmos os estudos que estão sendo produzidos para avaliar o desempenho do Orçamento Participativo e de Conselhos de Políticas. Orientados por um enfoque analítico atento às mudanças institucionais associadas às alterações nas características da cultura política, procuramos identificar os problemas que podem emergir tanto do excesso de otimismo<sup>6</sup> com a inovação, quanto com pessimismo

---

<sup>6</sup> Postura mais comum aos primeiros estudos sobre OP, mas presente também em reflexões recentes, como a que se segue: “Considerado como a realização mais importante da Administração Popular, o OP proporcionou à cidade a experiência da democracia direta, com a própria população discutindo e deliberando sobre a utilização

exacerbado dos que observam apenas continuidades de práticas autoritárias, patrimoniais e clientelistas.

A partir destas observações, é importante salientar que tratar de práticas clientelistas exige do analista o cuidado de não cair em dois extremos perigosos. Por um lado, é arriscado precipitar-se no “essencialismo cultural” destacado por Souza (Jessé, 2003), o que acarreta o perigo de sempre encontrar traços culturais persistentes e imutáveis na história política do país. Por outro lado, não é recomendável também ser tentado a um otimismo exagerado que se revela na visão de que “inovações institucionais” têm a capacidade de eliminar rapidamente práticas culturais seculares, como se observa claramente em alguns estudos relativos às primeiras experiências de participação ampliada, como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Políticas Públicas. Pensamos ser necessário cautela e realismo para que possamos conjugar as duas perspectivas sem exageros, ou seja, assumir que as instituições podem, sim, interferir na natureza do clientelismo, o que significa que esta prática não é ou será sempre a marca distintiva principal da política brasileira. As discussões empreendidas pelo novo institucionalismo ressaltam exatamente a possibilidade de que as instituições produzam alterações nos padrões de comportamento político de grupos específicos e de coletividades inteiras.

---

dos recursos, o que significa concretamente a fiscalização e o controle do Estado por parte da sociedade civil e o **fim do clientelismo** na elaboração do orçamento”(MOLL e FISCHER, 2000, p.154, grifo nosso)

## ***CAPÍTULO 2 - ACEPÇÕES DO CONCEITO DE CLIENTELISMO***

O objetivo do presente capítulo é apresentar uma breve revisão da literatura produzida pela ciência política contemporânea com o intuito de identificar tipos de análise da influência do clientelismo e da patronagem no sistema político brasileiro. Começaremos com a interpretação proposta por Nunes (2003), que apresenta o clientelismo como uma das “gramáticas” do processo brasileiro de construção institucional.

A literatura a que estaremos recorrendo tem as instituições políticas formais como objeto de estudo, mas freqüentemente faz referência aos padrões de comportamento que interferem no funcionamento delas, tais como a patronagem, o clientelismo e o patrimonialismo. Esta abordagem sugere o seguinte questionamento: seria o clientelismo uma explicação *ad hoc* adotada pelos analistas? A possibilidade de introdução espúria do clientelismo nos argumentos utilizados refere-se tanto ao caso de ser o objeto inicial de estudo uma instituição, como a Câmara dos Deputados, e não o clientelismo,<sup>7</sup> quanto à possibilidade de que o analista introduza um elemento cultural para explicar uma lacuna que a análise empírica da instituição produziu. Para responder esta ousada pergunta, portanto, teremos que verificar primeiramente se o objeto de estudo da análise selecionada foi de fato uma instituição específica e, em segundo lugar, se a variável cultura política “entrou pela porta dos fundos” ou se foi, de fato, objeto de análise. Foi este o critério de seleção dos estudos a serem analisados.

---

<sup>7</sup> Partindo de uma definição mais ampliada, é possível considerar o clientelismo como instituição informal como o faz O'Donnell(1996,p.7). Referimo-nos, entretanto, aos distintos objetos de pesquisa que podem ser escolhidos pelo cientista social.

Pensamos que a pergunta é ambiciosa e até mesmo pretensiosa, tendo em vista que a literatura abordada tem contribuído enormemente para o entendimento do sistema político brasileiro. Foi formulada, entretanto, com o intuito de explicitar o questionamento que orientou a construção deste tópico. Carvalho (José, 1997, p.229) afirma que há uma literatura substancial sobre a natureza do clientelismo no sistema político brasileiro. Entretanto, é um conceito que dá origem a inúmeras discussões acerca do seu conteúdo e das dificuldades de empregá-lo de forma rigorosa e proveitosa. Partindo da concepção de que é a complexidade do fenômeno em questão que cria a dificuldade teórica e metodológica que fundamenta a pergunta, esperamos que o que possa ser considerado arrogância intelectual se dissipe ao longo do texto. As análises do sistema político brasileiro que mencionaremos a seguir certamente mobilizaram os conceitos de clientelismo e de patronagem de maneira muito proveitosa. Ames (2003), Carvalho (Nelson, 2003) e Mainwaring (2001) são bons exemplos desta contribuição positiva, razão pela qual nos dedicamos ao estudo mais detalhado de suas teses.

Pelo que indica a literatura, as práticas comportamentais de que trataremos a seguir têm implicações diretas e significativas para o funcionamento da democracia brasileira. Interferem certamente na questão da eficácia da representação, na prestação de contas ao cidadão (*accountability*) e no controle dos representantes. Além disto, o tema da reforma política, que há tempos está em pauta na agenda brasileira, está intrinsecamente associado a problemas relacionados ao clientelismo e à patronagem, uma vez que se espera que ela seja capaz de minimizar os malefícios gerados por tais práticas.

*Clientelismo como “gramática” das relações entre sociedade e instituições políticas formais*

Nunes(2003) desenvolve a hipótese de que o processo de construção institucional brasileiro é conduzido por quatro “gramáticas” distintas, que são padrões estruturados de interação entre a sociedade e as instituições formais da política. São elas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Estes padrões operam e interagem num contexto de transformações sociais e econômicas que configuram os contextos dos conflitos de interesses e de suas resoluções pelas elites políticas, que têm algum grau de estabilidade institucional.

O clientelismo é caracterizado como uma marca especialmente distintiva da República Velha, pois era a relação dominante de articulação entre o sistema político e sociedade, além de ser referência generalizada para o comportamento político e social. As práticas do clientelismo eram completamente contrastantes com o liberalismo formalizado na constituição de 1891. Se voltarmos um pouco mais no tempo, encontramos em Graham (1997) um minucioso estudo das cartas de indicação de pessoas para ocupar empregos públicos, escritas por políticos, amigos, deputados, senadores e ministros. Fica evidente, a partir deste estudo, que esta era uma prática generalizada também durante o Império. Com isto, podemos indicar uma persistência mais que secular do clientelismo na política brasileira. Destaca-se, entretanto, um conjunto de mudanças do regime monárquico aos dias atuais que afetam as formas de expressão do clientelismo.

Embora seja marca característica da República Velha, o clientelismo permanece como um padrão cultural de comportamento que persiste nos tempos do Brasil urbano e moderno, ou seja, não é atributo exclusivo do agrarismo e do atraso político no regime de domínio

oligárquico. Nunes entende o clientelismo como uma forma específica de troca social. O clientelismo é contrastado com o universalismo de procedimentos que caracteriza as sociedades capitalistas industrializadas, por meio da distinção entre “troca específica” e “troca generalizada” nas sociedades de mercado (Nunes, 2003, p.21). “Em contextos clientelistas, as trocas são generalizadas e pessoais. Cada objeto ou ação que é trocado contém uma referência à condição geral do grupo. A relação conhecida como “compadrio”, por exemplo, inclui o direito do cliente à proteção futura por parte de seu patrão”(Nunes, 2003, p.27). O contraste, neste caso, é o sistema de troca específica da sociedade capitalista industrial, caracterizada pela relação de impessoalidade. É importante destacar que se trata sempre de uma relação de troca assimétrica.

O clientelismo é um sistema caracterizado por situações paradoxais, porque envolve:(...) primeiro, uma combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais; segundo, uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas; terceiro, uma combinação de ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal destas relações(...) O ponto crítico das relações patrão-cliente é, de fato, a organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre atores sociais (NUNES, 2003, p.28).

O clientelismo está fundamentado numa ampla rede de relações pessoais que perpassa os partidos políticos e as burocracias. Estas redes estão presentes nas diferentes camadas da sociedade brasileira.

O universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático são vistos por Nunes como alternativas ao clientelismo. Na medida em que estes dois elementos sejam difundidos, a tendência é que os espaços para o clientelismo diminuam substantivamente, uma vez que ambas as formas de relacionamento devem ser geridas pela impessoalidade.

Nunes (2003, p.33) afirma, entretanto, que o clientelismo não foi extinto pela industrialização, persistindo durante os períodos democráticos e os autoritários. Ressaltando a

longa persistência do fenômeno e a sua ubiquidade na política brasileira, Nunes(2003, p. 40)

assim define o clientelismo:

“o clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam freqüentemente 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).

Destacam-se, então, como características a informalidade, a não legalidade, a pessoalidade. O clientelismo pode ser visto como uma forma de esvaziamento dos conflitos sociais, na medida em que atravessa fronteiras de classe, de grupos e categorias profissionais e pode ser utilizado por ocupantes de posições de poder como forma de minar eventuais ações coletivas de natureza contestatória por meio da distribuição de benefícios. Mainwaring (2001, p.230), conforme destacaremos a seguir, chega a afirmar que o clientelismo ofereceria uma solução aos problemas de ação coletiva destacados por Olson (1999), na medida em que os participantes das trocas podem receber benefícios para uso próprio. Neste caso, demandas que necessitariam de mobilização e organização para garantir o provimento de benefícios públicos, são resolvidas de modo particularizado, reforçando a fraqueza histórica das organizações populares e dos partidos de massa.

Aspecto importante enfatizado por Nunes (2003) é o processo de nacionalização do clientelismo que ocorreu no Brasil após a revolução de 1930. O governo Vargas, diferentemente dos governos da Primeira República, mostrou-se atento aos problemas nacionais. Para atingir objetivos tornados prioritários, tais como a promoção da industrialização do país, foram criadas diversas instituições de alcance nacional. Deste modo,

o governo federal, cada vez mais forte, concentrou em suas mãos e nacionalizou instrumentos poderosos para o exercício do clientelismo. Está estritamente relacionado a esta característica do sistema político que se transformou a partir da década de 1930 o fato de que, longe de destituir as bases locais e personalistas da República Velha, o novo regime sustentou-se nelas como forma de conseguir apoio para as inovações que promoveu.

Desta forma, o clientelismo foi exercido a partir de uma intrincada rede de relações entre lideranças e grupos municipais e estaduais, “baseado numa hierarquia de vínculos e favores que incluíam emprego no governo, participação em conselhos consultivos especiais, além de redes estabelecidas pelos interventores nomeados para substituir todos os governadores – com exceção do de Minas Gerais”(Nunes, 2003, p.50)

Acrescente-se a estes fatos a criação de uma estrutura corporativa que estava na base da definição da cidadania no período. Como demonstra Santos (1979), a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e os sindicatos regulados pelo Estado constituíram a base da cidadania naquele período. Deste modo, a estrutura corporativa que assim se formou contribuiu para a estatização e centralização dos instrumentos para o exercício do clientelismo.

Outro elemento que deve ser destacado foi o processo de intervenção do Estado na economia, uma vez que também por esta via se completa o enorme esforço de centralização dos recursos disponibilizados para o exercício de práticas de clientelismo, estas sendo vistas como parte de uma estratégia mais ampla de modernização do país. Destaca-se, nesta esfera, a criação de agências regulatórias, empresas públicas e autarquias, que ampliavam o escopo dos empregos públicos e, conseqüentemente, a possibilidade de usar politicamente as nomeações em troca de apoio político.

A consequência mais marcante deste processo de concentração e nacionalização dos recursos para o exercício do clientelismo foi a transformação do governo federal no principal *patron* que, a partir de transformações na estrutura do Estado e na estrutura jurídica do país, institucionalizou combinadamente as quatro gramáticas: o clientelismo, o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos. Em tal contexto, o clientelismo deixa de ser percebido apenas como uma característica da política municipal, relacionada ao exercício do poder dos caciques e coronéis, passando a ser regra de referência para arranjos e pactos políticos em âmbito nacional.

### ***O clientelismo na nova ordem constitucional***

Ames (2003, p.42-43) propõe uma distinção conceitual que se destina a superar alguns problemas de operacionalização dos conceitos em questão para a realização de pesquisas empíricas na ciência política. Em capítulo intitulado *A disseminação do fisiologismo e da patronagem*, o autor justifica a utilização dos termos fisiologismo e patronagem, afirmando que não se trata de outro rótulo para o clientelismo político. Segundo ele, há duas razões para adotar esta terminologia:

A primeira é que a prática corrupta de comprar votos, normalmente denominada clientelista, é muito mais uma consequência do que uma condição da estrutura institucional brasileira. A segunda razão é que os debates sobre o clientelismo muitas vezes se perdem numa tradição intelectual equivocada ou enganosa. Na antropologia, o clientelismo geralmente diz respeito a trocas individuais de bens privados entre atores desiguais chamados de patrões e clientes. (Ames, 2003, p.42)

O autor salienta que a transposição para a ciência política deste conceito antropológico não é uma tarefa fácil. O segundo ponto que destaca busca demonstrar que o conceito de clientelismo é de difícil operacionalização empírica se nos ativermos aos problemas

terminológicos mencionados. Neste sentido, Ames (2003) parte da mesma constatação de Carvalho (José, 1997), mencionada acima, ou seja, a dificuldade de se usar de forma proveitosa o conceito de clientelismo para uma análise do funcionamento do sistema político. Parece-nos, entretanto, que a complexidade do problema faz com que o próprio Ames caia no paradoxo de continuar a usar o termo clientelismo ao longo do livro. Tendo em vista o conteúdo da citação acima, era de se esperar que o autor fizesse menção apenas aos termos por ele preferidos, ou seja, fisiologismo e patronagem. Não é o que acontece.

Mainwaring (2001) tenta solucionar este problema utilizando a definição que considera correntemente aceita na Ciência Política. Com este objetivo, o autor distingue da seguinte maneira os dois conceitos:

O termo patronagem é usado na acepção da linguagem cotidiana para aludir ao uso ou distribuição de recursos do Estado em bases não meritocráticas com a finalidade de obter vantagens políticas. (...) Seguindo a definição da maioria dos cientistas políticos que estudaram o assunto, entendo o “clientelismo” como restrito a relações patrão-cliente que se caracterizam por quatro aspectos: desigualdade, reciprocidade assimétrica, natureza não institucionalizada e relação face a face. (MAINWARING, 2001, p.225-6).

Para todos os estudiosos do tema, práticas como o clientelismo e a patronagem são características de uma determinada cultura política. No clássico estudo de Almond e Verba (1963), já mencionado, demonstra-se que a cultura política é uma variável explicativa para a persistência e a estabilidade de regimes democráticos.

Przeworski, Cheibub e Limongi (2003) adotaram recentemente uma interpretação que polemiza com a perspectiva da cultura política mencionada. Para estes autores, apenas fatores econômicos e institucionais são capazes de criar e sustentar regimes democráticos. Sua crítica refere-se, sobretudo, à dificuldade de se demonstrar empiricamente a relação causal entre valores culturais e democracia. Adotam, portanto, o “*modelo não cultural*” baseado em três

variáveis principais: “renda per capita, taxa de crescimento, e a taxa de rotatividade de chefes de governo acumulada ao longo da vida do regime” (Przeworski, Cheibub e Limongi 2003, p.30).

A ênfase institucional que se explicita na posição destes três autores parece ser bem representativa da adotada por boa parte da literatura que se dedica aos estudos legislativos, em que se pretende avaliar o impacto das características estruturais dos regimes políticos para a persistência e o bom funcionamento das democracias. Entretanto, mesmo que por vias indiretas, muitas análises acabam recorrendo, em alguma medida, à noção de cultura política, já que reconhecem que as instituições estão sempre inseridas em algum contexto social, cujas características de funcionamento interferem diretamente no seu funcionamento.

O modelo presidencialista norte-americano tem correlatos institucionais em toda a América Latina e não é difícil sustentar que há diferenças cruciais entre todos eles. Tais diferenças certamente são influenciadas pela combinação institucional de cada país, ou seja, pelas regras que regem o sistema eleitoral, a estrutura federativa ou unitária, o sistema partidário, etc. Mas, provavelmente as diferenças não se esgotam nestas combinações, pois se reconhece que o contexto histórico, social e econômico no qual operam tais instituições também interfere no modo de seu funcionamento e no seu grau de estabilidade.

As análises provenientes do *novo institucionalismo* oferecem boas explicações para tais diferenças. Hall e Taylor (2003) afirmam que, de 1980 em diante, podemos identificar pelo menos três métodos de análise diferentes dentro do que se convencionou chamar o *novo institucionalismo*. Seriam eles: o institucionalismo histórico, o sociológico e o da escolha racional. Os dois primeiros, mais especificamente, enfatizam as variáveis relacionadas ao que vimos identificando como esfera da cultura, ou seja, o contexto social e histórico no qual se

inserir as instituições.

Ames (2003) conjuga o novo institucionalismo da escolha racional com o institucionalismo histórico no livro *Os entraves da democracia no Brasil*. O resultado de tal combinação pode ser resumido na seguinte afirmação: na “*história brasileira recente, o federalismo e a difusão do clientelismo e do fisiologismo variam de forma e relevo, mas são sempre muito importantes*” (2003, p.36). Ao final deste trecho, o autor introduz uma nota de pé de página que toca no cerne da questão que nos interessa: “É claro que esses fatores contextuais levam ao mesmo problema do que causa o quê, mencionado anteriormente. Será sua presença um resultado de condições institucionais ou culturais? Na minha opinião, no período histórico analisado neste livro, o contexto pode ser tomado como um dado.”(AMES, 2003, p.36). Destacamos estes trechos porque são expressivos do fato de que o autor está atento aos problemas que levantamos desde o início e seria completamente impossível sustentar que sua análise incorpora o clientelismo como uma explicação *ad hoc*. Como se percebe na citação que abre este tópico, Ames considera o clientelismo um resultado das nossas instituições, que funcionam mal para sustentar um regime plenamente liberal, democrático e cívico.

Ames sustenta que o federalismo brasileiro se teria originado da incapacidade de os governos centrais controlarem a totalidade do território nacional. Como consequência, os interesses e as oligarquias locais saíram fortalecidos (AMES, 2003, p.41). Esta seria uma das origens da persistência de práticas fisiológicas no congresso brasileiro até os dias atuais. Nestas condições, a disseminação da patronagem e do fisiologismo teria sido favorecida também pelo fato de a industrialização brasileira ter sido dirigida pelo Estado (2003, p.45).

Ames indica a existência de clientelismo, fisiologismo e patronagem no Brasil a partir

de uma análise empírica da distribuição espacial de votos dos candidatos ao Congresso nacional. Utilizando como referência a geografia do voto, o autor formula uma tipologia que conjuga o total de votos em municípios principais com a distribuição espacial desses municípios. Derivam desta combinação quatro tipos ou padrões de votação: *dispersa-compartilhada*; *dispersa-dominante*; *concentrada-compartilhada*; *concentrada-dominante*. Esta última geralmente reflete relações tradicionais de empreguismo e clientelismo entre políticos e eleitores. (AMES, 2003, p.67)

Desta forma, Ames desenvolve uma teoria baseada no comportamento de atores racionais que agem estrategicamente. Neste sentido, diferencia-se da “maioria das análises sobre a política brasileira que chama a atenção para suas raízes tradicionais e clientelistas” (AMES, 2003, p.130). Uma das conclusões a que chega é a de que o “sistema eleitoral brasileiro induz os deputados a prover benefícios para clientelas eleitorais” (AMES, 2003, p.130). Para agravar esta situação, o peso dos estados na política brasileira é muito expressivo, o que gera um comportamento generalizado de busca de verbas federais para aplicação localizada.

Resultados interessantes dos testes de regressão realizados pelo autor demonstram os efeitos dos benefícios clientelistas. Ao analisar as votações na Assembléia Nacional Constituinte de 1988 e as votações realizadas no mesmo período, o autor assim sintetiza os resultados:

De modo geral, os deputados que recebiam tais benefícios votaram pelo enfraquecimento do Legislativo e pelo fortalecimento do Executivo, e tinham mais probabilidade de ser contrários à intervenção do Estado, ao redistributivismo e à democracia popular. (...) Em suma, benefícios clientelistas compram – ou pelo menos alugam – deputados (AMES, 2003, p.197).

Diante deste quadro, Ames demonstra que os projetos apresentados pelo executivo

federal dificilmente são aprovados sem que passem por profundas alterações, na medida em que os interesses locais, a patronagem e os benefícios clientelistas têm que ser atendidos para que o governo consiga os votos necessários no plenário. Ames afirma que os deputados que tiveram reuniões com ministros geralmente votam com o presidente. Além disto, contam também para o apoio ao governo os benefícios transferidos para o município, a concessão de rádio/tv e os benefícios assegurados aos deputados (AMES, 2003, p.199). Dado tal contexto, pode-se concluir que projetos de interesse nacional são prejudicados por tal estrutura de trocas.

Ames entra diretamente na análise das relações entre o executivo e o legislativo por meio de uma contraposição entre duas linhas de pesquisa sobre o tema (2003, p.276-7). Na primeira, o vilão é o sistema eleitoral que gera tendências ao particularismo e ao clientelismo, ao passo que a segunda enfatiza que os partidos parlamentares seguem as orientações dos líderes partidários. Este tipo de interpretação está claramente associada aos estudos de Limongi e Figueiredo, nos quais se sustenta que são os partidos que contam no comando do Congresso brasileiro e não os deputados individualmente.

Ames assume uma posição contrária a segunda corrente de interpretação do legislativo brasileiro, na medida em que afirma que, ao fim e ao cabo, os líderes não tem influência sobre suas bancadas, tal como sustentam Figueiredo e Limongi. Segundo ele, as análises destes autores se concentram nas votações nominais, mas deixam de fora um intenso processo de “negociação entre presidentes, líderes, bancadas de interesses específicos e deputados” (AMES, 2003, p.277). Isto implica que, na realidade, as decisões têm o sentido de baixo para cima, ou seja, são as orientações individuais dos deputados que determinam a votação disciplinada ou não dos partidos, na medida em que votam com o governo após o recebimento

de benefícios particularistas. Em outros termos, a orientação não é partidária, como sustentam os dois autores brasileiros, mas depende dos benefícios alcançados individualmente para que a votação seja conforme a orientação dos líderes.

Tendo em vista este quadro em que vigoram partidos indisciplinados e não-ideológicos, a política do fisiologismo tem grande importância. “O fisiologismo é o cimento das coalizões parlamentares” (AMES, 2003, p.300). Carvalho (Nelson, 2003) utiliza a tipologia de Ames e chega às seguintes conclusões: nos partidos de esquerda, centro e centro-direita, o conteúdo do mandato representativo tem como determinante a geografia do voto de cada representante. Deputados com votação dominante tendem ao paroquialismo legislativo e à maximização de políticas distributivas. Deputados com votação não-dominante colocam as políticas distributivas em segundo plano, enfatizam a tomada de posição, têm sua atividade legislativa orientada para a defesa de temas ideologicamente orientados e procuram tornar públicas as posições tomadas em relação a tais temas. Por esta razão, o legislativo brasileiro pode ser melhor compreendido a partir da conjugação dos modelos distributivista e partidário.

Figueiredo e Limongi, ao contrário de Ames, argumentam que os “dispositivos constitucionais e legais garantem a primazia do executivo, preservando sua proposta orçamentária, e que normas congressuais neutralizam a participação parlamentar individual” (2002, p.7). A seguir, os autores demonstram que “as emendas individuais não são as que recebem a maior parcela de recursos“. A resolução n 2\95-CN estabelece que as emendas coletivas possuem prioridade sobre as demais. Este preceito, como mostram os dados, vem sendo seguido à risca (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p.11). Emendas individuais não passam de 5,85% do total dos investimentos executados no período 1996-99. “Em resumo, as reformas institucionais promovidas após a CPI do orçamento transformaram radicalmente a

participação dos parlamentares no processo orçamentário, privilegiando a atuação de atores coletivos como as bancadas estaduais e os partidos”. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p.11).

Estes dados, entretanto, se confrontados com a conclusão a que chegam os autores no final do artigo, também demonstram outros mecanismo pelos quais se dá o clientelismo no Congresso brasileiro. "Partidos desempenham um papel crucial para balancear as demandas diversas e conflitantes de suas clientelas eleitorais por bens particularistas e coletivos” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p.23).

Pereira e Mueller argumentam que os parlamentares têm a possibilidade de propor emendas ao orçamento, mas cabe ao executivo liberar a verba. Ele o faz de modo a obter o voto que necessita dos parlamentares e, em contrapartida, fornece os recursos que eles necessitam para "maximizar o futuro eleitoral e a carreira parlamentar” (2002, p.6). Em outros termos, este seria o canal pelo qual se dá o clientelismo. O governo recompensa os parlamentares que o apóiam e pune os que não votam com os projetos de seu interesse. Quanto mais emendas individuais executadas, maior é a probabilidade de conseguir a reeleição. “Ao negociar suporte político em troca de patronagem, o Executivo e sua coalizão conseguem colher os lucros no “mercado” legislativo, o que foi crucial para que o governo conseguisse aprovar importantes reformas na década de 1990”. (PEREIRA e MUELLER, 2002, p.12).

Mainwaring (1993, p.38) apresenta uma série de problemas enfrentados pelo sistema político brasileiro em função da combinação do presidencialismo com sistema multipartidário fragmentado e partidos indisciplinados. Tais elementos tornam muito difícil a tarefa de governar do presidente. Entretanto, afirma também que os presidentes brasileiros têm uma

arma importante para manter a disciplina dos membros de seu partido, isto é, os recursos de patronagem que permitem aos políticos distribuir benfeitorias aos seus redutos eleitorais (MAINWARING,1993, p.38). Adiante, sustenta o autor que “as relações frouxas entre presidentes e partidos tornou a política mais ad hoc, mais personalista e menos institucionalizada no Brasil”. Isso também alimenta a possibilidade de impasse e imobilismo institucionais (p.41). "A política da patronagem existe em todos os sistemas políticos, mas a ubiquidade destas práticas no Brasil é distintiva.” (p.42).

Em tal contexto, é natural esperar encontrar presidentes completamente antipartidos. Mainwaring menciona Vargas e Kubitschek como dois que governaram a partir desta visão, ou seja, criaram formas de governar fora dos canais partidários e ao largo do parlamento por meio da criação de agências vinculadas ao executivo. É sabido que tais agências eram um importante canal para que os políticos locais exercessem o seu papel de “corretores políticos”, pressionando por verbas cuidadosamente liberadas pelos presidentes como forma de controlar a distribuição de benefícios clientelísticos (MAINWARING, 1993, p.57). A realização do Plano de Metas, por exemplo, jamais teria sido possível se tivesse passado pelos canais legislativos tradicionais (p.58).

Mainwaring afirma que o clientelismo oferece uma solução aos problemas de ação coletiva, analisados por Olson (MAINWARING, 2001, p.230). Neste sentido, o clientelismo, além de reforçar os traços individualistas da sociedade brasileira, ainda seria um empecilho à criação e ao fortalecimento de organizações, associações, sindicatos e demais meios de mobilização das coletividades para atuação no sistema político. (MAINWARING, 2001, p.232). Interessante mencionar que esta interpretação dá um banho de água fria e de realismo nos mais otimistas analistas do associativismo brasileiro que indicam um crescimento

substantivo do fenômeno, sobretudo a partir da década de setenta do século passado, e que o vêem exatamente como uma forma de “combate” às práticas tradicionais como o clientelismo. Sendo o clientelismo ubíquo, como sustenta Mainwaring, não dá para ser tão otimista assim.

Mainwaring (2001) menciona uma série de casos em que se demonstra a importância de se ter contatos com políticos brasileiros para conseguir bens elementares que deveriam ser ofertados universalmente. É o caso de direitos sociais, como a educação ou a saúde. A consequência desta situação é a dependência que se cria em relação ao Estado, uma vez que a obtenção de bens elementares depende da mediação de políticos, que fazem o possível para perpetuar tais práticas, nada virtuosas, mas que facilitam as estratégias eleitorais. Deste modo, o intervencionismo estatal pode alimentar o clientelismo, na medida em que há grandes recompensas de ambos os lados para a persistência do fenômeno, isto por dois motivos: primeiramente porque os altos níveis de desigualdade e, sobretudo, de pobreza no Brasil criam e mantêm uma parcela enorme da população sob a dependência destas benesses (que na realidade são direitos) do Estado; em segundo lugar, o próprio crescimento de programas e benefícios criados paliativamente para suprir a deficiência do limitado capitalismo brasileiro<sup>8</sup>, tais como o programa bolsa-família atual, criam mais canais para a reprodução do clientelismo, pois beneficiam os políticos que deles extraem todas as vantagens possíveis por meio da patronagem. "Em resumo, por toda parte há pessoas que se beneficiam do clientelismo. Mas os incentivos da base da sociedade para o clientelismo são especialmente relevantes no Brasil por causa da pobreza, da fraqueza das organizações populares e do intervencionismo estatal" (MAINWARING, 2001, p.233).

O quadro descrito é o que facilitaria entender a razão de terem as regiões norte e nordeste um número maior de municípios qualificados para os benefícios clientelistas, obtidos

---

<sup>8</sup> Limitado porque não consegue gerar os empregos de que a população necessita, haja vista os elevados números da economia informal.

pelos congressistas (MAINWARING, 2001, p.257). Carey e Reinhardt (2003, p.11) estudaram o impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil e chegaram a conclusões semelhantes. Os autores testaram o comportamento parlamentar de bancadas estaduais e introduziram as variáveis PIB *per capita* do estado e a taxa de analfabetismo, com o intuito de verificar se o *clientelismo pode determinar o voto disciplinado* dos estados rurais e pobres. Os resultados indicaram que os estados mais ricos e de população mais alfabetizada tendem a ter bancadas menos disciplinadas, conforme o esperado.

Carvalho (Nelson, 2003) chega a conclusões semelhantes, ao corroborar as afirmações provenientes da tradição da sociologia eleitoral, em que as áreas da capital geralmente têm representantes orientados para o universalismo, ao passo que nas áreas do interior há uma predominância de deputados que dão ênfase ao paroquialismo.

Até aqui foram enfatizados estudos que destacam os comportamentos dos políticos que reproduzem práticas tipificadas como clientelistas. Para uma visão completa do fenômeno, é conveniente que analisemos o outro lado da relação, ou seja, a perspectiva dos “clientes”. Isto é feito parcialmente por Mainwaring quando trata das implicações do clientelismo no processo de associativismo e mobilização participativa da sociedade, conforme destacamos. No entanto, nossa referência fundamental no que concerne a esta mudança de enfoque é Auyero (1999), que estuda a percepção e a avaliação dos habitantes de uma vila na periferia de Buenos Aires acerca da política clientelista. Este é um estudo que parte de uma perspectiva antropológica, daí a relevância de sua contribuição no que se refere aos meios de reprodução e legitimação da ação clientelista.

O ponto central a ser destacado na análise de Auyero(1999) é a constatação de que

diferentes pontos de vista competem acerca da relação política de tipo clientelista. Enquanto alguns indivíduos participantes da relação entendem que se trata de um favor realizado pelos “corretores políticos”, que são também cabos eleitorais<sup>9</sup> do Partido Peronista, que fazem a intermediação entre o partido e a população, outros percebem que a ação destes indivíduos é estrategicamente orientada, uma vez que visaria à obtenção de votos por meio de bens distribuídos à população.

Auyero (1999) desenvolve seu argumento a partir de uma dupla perspectiva. Primeiramente, apresenta os dados de uma pesquisa etnográfica realizada num reduto eleitoral do peronismo, a Villa Paraíso, localizada na região periférica de Buenos Aires. A segunda perspectiva é teórica e se desdobra em duas: a) a problematização da noção de clientelismo como um mecanismo de mobilização eleitoral das massas, e b) a reflexão acerca da lógica das práticas clientelistas sob condições de extrema destituição material e simbólica (AUYERO, 1999, p.299). Como se percebe, a segunda parte de seus objetivos tem clara conexão com o debate sobre os problemas brasileiros, mencionados no início deste texto.

Auyero (1999) destaca que o clientelismo é uma rede de relações de dominação, mas seu efeito como um mecanismo de mobilização eleitoral está longe de ser seguro. Dado que a dominação clientelista depende de relações face-a-face, que se estabelecem no dia-a-dia, há certos limites no uso desta prática como uma forma de mobilização eleitoral de massas.

Os analistas geralmente identificam o clientelismo como uma forma de relação assimétrica em que intermediários ou políticos distribuem recursos em troca de apoio político, não necessariamente na forma de votos. Esta é, geralmente, uma perspectiva do observador externo à relação, que identifica predominantemente a troca de favores por votos. A visão dos indivíduos envolvidos na relação é determinada por diferentes perspectivas, por vezes

---

<sup>9</sup> Na Argentina, são conhecidos como punteros ou referentes (AUYERO, 1999, p.302)

antagônicas: manipulação *versus* generosidade, ação interessada *versus* ação desinteressada. Além do mais, a maioria daqueles que recebem recursos vitais ao dia-a-dia não percebem seu vínculo com o intermediário (corretor) como uma relação de poder. Para eles, o clientelismo é uma experiência prática habitual, de tal sorte que carregam consigo o sentimento de serem espectadores naquelas relações de poder (AUYERO, 1999, p.305).

Diversos “clientes” entrevistados no trabalho etnográfico demonstraram que sua participação nos comícios promovidos pelos intermediadores do partido peronista, responsáveis pela distribuição de recursos para a população, não era vista como uma obrigação. Para eles, tratava-se de uma atitude de gratidão pelo que receberam e a participação nos comícios era a forma que encontravam de retribuir os benefícios recebidos. Alguns destacam também a participação como uma forma de integração com os demais moradores, uma vez que raramente têm a oportunidade de se encontrarem socialmente. O comício cumpre, assim, esta função de ser um espaço de convivência descontraída entre vizinhos. Alguns disseram, inclusive, que não entendiam nada do que se passa nos “palanques”. Percebe-se, deste modo, que se trata de uma região de precárias condições de vida, com graves privações materiais e simbólicas. Em tal contexto, a mobilização política está permeada de motivações propriamente sociais, apenas indiretamente funcionais como apoio político de grupos específicos.

Determinados “clientes”, entretanto, demonstravam com clareza a percepção de que os favores e os recursos distribuídos tinham a intenção implícita de obter um retorno na forma de votos. Estes entrevistados geralmente faziam parte do cotidiano da Villa Paraíso, mas como trabalhadores da região, ou seja, eram moradores de outros locais.

Auyero afirma que os comícios eram vistos como uma espécie de ritual, em que se tinha

a oportunidade de declarar as intenções de “patrões” e “clientes”, de tal modo que se avaliavam as intenções de cada parte. Os comícios podiam ser vistos como uma colaboração, como uma expressão de gratidão, ou como uma ocasião agradável de encontro social – isto quer dizer que não representam um evento extraordinário, mas parte de uma rotina de solução dos problemas de sobrevivência da localidade (AUYERO, 1999, p.312). Os bens distribuídos incluem alimentos, medicamentos, peças de vestuário e até mesmo empregos.

A visão a respeito dos intermediários ou corretores também é diferenciada entre os habitantes da vila. Alguns os vêem como políticos que desejam exclusivamente crescer na hierarquia política. Outros entendem que são pessoas caridosas para com o próximo.

Um ponto importante de concordância entre os habitantes da vila sobre os intermediários ou corretores é a visão de que eles são as pessoas responsáveis pela distribuição de coisas. Como tais, eles não são vistos, por parte significativa da vila, como tendo a obrigação de realizar estas tarefas, eles fazem isto porque realmente querem, são caridosos e se sacrificam pelos outros.

A percepção dos moradores a respeito da política também é imprecisa, mas complexa. Os partidos políticos são vistos como extremamente distantes do cotidiano da população. Baseado em suas próprias experiências habituais, alguns moradores acreditam que os períodos eleitorais são a oportunidade para resolver problemas. Há também um sentimento amplamente difundido de que a política é uma atividade com dupla característica: é suja e corrupta.

Mas, outros moradores discordam da opinião de que os períodos eleitorais são caracterizados por um crescimento na distribuição de recursos. Eles entendem que a ajuda que recebem dos intermediários do partido peronista ocorre durante todos os dias do ano e não apenas nas eleições. Estes moradores, quando perguntados sobre os responsáveis pelas obras

públicas realizadas, tais como o asfaltamento de ruas, por exemplo, indicam os corretores ou intermediários como os agentes que mobilizaram os recursos para a realização das obras. A ação do Estado fica personalizada nestes agentes. Aqueles moradores, ao contrário, que vêem a política como uma atividade suja e corrupta, atribuem às associações de moradores e outras formas de ação coletiva da própria vizinhança a responsabilidade pela realização das obras em benefício público.

Importante destacar os efeitos da percepção dos moradores que assimilam a ação dos intermediários como generosidade, uma vez que eles são cooptados por práticas institucionalizadas de clientelismo e desta forma atuam na reprodução destas relações hierárquicas no âmbito da política local e no espaço da vila (AUYERO, 1999, p.323).

Voltando aos dois pontos teóricos tratados por Auyero, devemos destacar, em relação ao primeiro, que a possibilidade de que o clientelismo seja utilizado com sucesso garantido para a mobilização eleitoral de grandes massas é inviável, pois está ancorado numa relação face-a-face, que exige um contato permanente e certa continuidade das relações de troca que se estabelecem. Com isto, Auyero descarta, no ambiente em que desenvolveu o seu estudo, uma proposição geralmente difundida de que o clientelismo poderia ser desenvolvido por meio da utilização de veículos de comunicação de massa, com o intuito de atingir grandes massas eleitorais.

No que concerne ao segundo ponto, Auyero afirma que os bens e favores são ofertados em condições especiais. Confiança, solidariedade, esperança no futuro, orientações familísticas e reciprocidade são elementos das relações que se estabelecem entre patrões, intermediadores e clientes. Estes elementos são verbalizados tanto por clientes, quanto por intermediários, quando perguntados a respeito da relação (AUYERO, 1999, p.324). Neste

ambiente ideológico, são construídos laços que solidificam um particular “equilíbrio” entre as forças envolvidas na relação. Tendo em vista este contexto, Auyero sustenta que ambos os lados são beneficiados com a relação clientelista, uma vez que um dos lados se propõe a resolver problemas e o outro está em busca de soluções para estes mesmos problemas. O lado do cliente é fundamental na medida em que tem um peso significativo no processo de legitimação do processo que se constitui entre os membros da relação de clientelismo.

Por se tratar de uma vila muito pobre, embora seja localizada na Argentina, pensamos que as observações destacadas acima podem ter um paralelo com a realidade brasileira. Deste modo, voltamos aos problemas colocados no início de nossa reflexão. As relações de *mando/subserviência* que ocorrem no Brasil possivelmente guardam semelhanças com a realidade descrita por Auyero. O importante a se destacar, neste momento, é a relevância de se produzir análises que incorporem as duas perspectivas apresentadas, ou seja, o modo como o clientelismo se desenvolve no interior das instituições políticas formais e também no âmbito das relações políticas na rotina social, ou na comunidade, como no caso argentino destacado. Esta perspectiva mais ampliada permite que tenhamos um quadro mais completo das relações clientelistas. Em outros termos, estamos propondo uma distinção formal entre duas dimensões do fenômeno em questão. Na primeira, em que o consideramos no sentido “estrito”, o clientelismo proporciona as condições de governabilidade. Na segunda, no sentido “amplo”, se refere ao que normalmente se denomina a formação de um ‘curral eleitoral’.

Caminhando para as últimas considerações deste capítulo, voltamos à questão colocada no início, em que perguntávamos se o clientelismo seria ou não uma explicação *ad hoc* adotada pelos analistas, para salientar que as análises referentes ao clientelismo, no Congresso brasileiro, forneceram elementos suficientes para respondermos com um maiúsculo não à

pergunta formulada anteriormente. As menções ao clientelismo, fisiologismo e patronagem podem ser até exageradas em alguns casos, mas todos os textos analisados apresentam dados substantivos não só da existência de tais comportamentos, como também dos mecanismos pelos quais se dão no Congresso brasileiro. Não se trata, portanto, de explicações *ad hoc*.

Não faltam evidências para indicar que a persistência de tais comportamentos traz problemas para o funcionamento da democracia brasileira. Mas, no que se refere ao poder executivo, análises também enfatizaram que o uso de recursos orçamentários por meio da patronagem adotada pelos governantes torna possível a governabilidade.

Nicolau (2002, p.4) analisa os mecanismos utilizados pelos eleitores para punir ou recompensar os deputados. O autor formula uma hipótese de trabalho que apresenta interessante relação com os problemas apresentados acima. É a seguinte: os eleitores avaliam retrospectivamente os deputados, punindo ou recompensando aqueles que se destacaram positiva ou negativamente na legislatura anterior. Autores mencionados acima partem desta premissa para sustentar que a obtenção de recursos orçamentários para localidades específicas traz vantagens eleitorais para os candidatos. Neste sentido, a atuação do parlamentar que obtém recursos poderia ser vista como uma forma de *accountability* vertical, ou seja, ele é visto como um representante que trabalha para conseguir benefícios para seus representados. A literatura, entretanto, aponta que tais recursos são usados clientelisticamente. Mainwaring (2001), Ames(2003) e Carvalho(Nelson, 2003) referem-se a pesquisas em que os deputados afirmam ter como objetivo principal conseguir verbas e, em segundo plano, legislar.

A discussão apresentada acima se relaciona também com a questão da *accountability* horizontal, ou seja, a possibilidade de fiscalização e prestação de contas entre os poderes. As relações de patronagem e de cooptação seriam dois mecanismos que impediriam a atuação

efetiva do poder legislativo como um contrapeso no sistema de *checks and balances* que se espera de um sistema político que assume a forma liberal presidencialista.

Devemos mencionar que a ênfase às características descritas acima acerca das relações entre os poderes e a ocorrência do clientelismo exigiria que fizéssemos algumas considerações sobre o “governo de partidos”. As regras do jogo democrático atualmente vigentes no Brasil praticamente impõem a necessidade da composição de uma coalizão de partidos para que seja possível a governabilidade. Mesmo com o predomínio do executivo no processo de formulação e execução das políticas públicas, a negociação com o congresso e sua aprovação à maioria destas políticas são sempre necessárias. Tendo em vista o número de partidos efetivos com representação no parlamento, o presidencialismo brasileiro depende da composição de uma base ampla de sustentação na câmara e no senado. O sucesso da articulação política do governo passa pela distribuição das pastas ministeriais entre os partidos que compõem o bloco governista.

Embora não esteja no horizonte de nossos objetivos aprofundar esta questão, pensamos ser importante destacar que estas observações estão diretamente ligadas à tipologia do clientelismo apresentada por Andrade (2005), que será tratada com mais detalhe no tópico seguinte. Por ora, interessa a distinção de tipos de clientelismo apresentada pela autora: o *clientelismo tradicional*, o de *quadros* e o de *massas*. O segundo, em particular, é extremamente relevante para a realidade brasileira, sobretudo após a revolução de 30. Conforme descreveu Nunes(2003), as transformações iniciadas neste período provocaram, entre outras conseqüências, a nacionalização do clientelismo no país, em função da criação de uma estrutura estatal distribuída pelos quatro cantos do território brasileiro e, sobretudo, pela emergência de partidos efetivamente nacionais. Tendo em vista a estrutura institucional em

que a coalizão de governo é composta a partir da distribuição de pastas ministeriais entre os diversos partidos que a sustentam e em que a execução de políticas fica sob a responsabilidade dos líderes ou membros dos quadros partidários que exercem a função ministerial, tem-se a situação propícia ao exercício de práticas clientelistas.

Adotamos adiante uma mudança substantiva no foco de nossa atenção, na medida em que estivemos tratando, até o presente momento, de relações clientelistas que se desenvolvem entre os poderes executivo e legislativo, no plano federal. Passaremos, a seguir, à apreciação do plano municipal, por meio da análise de resultados de pesquisas sobre o Orçamento Participativo. Enquanto instituição de participação ampliada, uma questão que orienta boa parte destes estudos é a qualificação do perfil dos atores que participam das decisões nestes espaços. Deste modo, podemos ter acesso aos dados que caracterizam a perspectiva dos possíveis *clientes* da relação. Com o mesmo objetivo, passaremos à análise dos Conselhos de Políticas Públicas. Embora sejam formatos institucionais que estão presentes nos três entes federados, têm um grande impacto na política local, na medida em que abrem a possibilidade de que a população participe da formulação e fiscalização de políticas públicas.

O objetivo principal de voltarmos nossa atenção para estas instituições que caracterizam de forma significativa o novo arcabouço institucional brasileiro, estabelecido a partir da constituição de 1988, é uma questão recorrente na literatura pertinente que destaca o potencial destas instituições de eliminar práticas tradicionais da política brasileira, tais como o clientelismo. Esta visão esteve presente, sobretudo, nos primeiros estudos destas novas instituições, que criaram novos espaços para intermediação de interesses entre o Estado e a sociedade.

### ***CAPÍTULO 3 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CLIENTELISMO: ATORES, INSTITUIÇÕES E PROCESSOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA***

O objetivo deste capítulo é analisar dados resultantes de pesquisas sobre o Orçamento Participativo, os Conselhos de Políticas Públicas e a participação de ONGs na execução de políticas públicas, levando em conta sua conexão com o clientelismo. Estas instituições alteraram de forma significativa as relações entre Estado e Sociedade ao incorporar setores organizados da sociedade e o cidadão comum nos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas. A análise proposta busca verificar se a experiência participativa nestas instituições foi capaz de promover a socialização política propriamente cívica, entendida esta como a criação de novos valores e práticas ou se, ao contrário, criou novos espaços para a ocorrência de antigas práticas, tais como o clientelismo.

O pano de fundo de nossa análise é a extensão da cidadania no Brasil, após o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais consubstanciados na Constituição de 1988. Resultado de um longo e contraditório processo, com avanços e recuos ao longo do período republicano brasileiro, a concepção de cidadania delineada na carta de 1988 é extremamente complexa (SILVA, 2004). Este dado é fundamental para pensarmos a constituição da nação brasileira que, em nosso entendimento, praticamente se confunde com a extensão da cidadania, embora uma não se reduza à outra. Esta noção foi apropriada de Bendix (1983) para quem o reconhecimento jurídico dos direitos e deveres dos cidadãos é uma pedra angular do processo de construção da nação (*nation-building*). Pizzorno considera a cidadania no Estado nacional como um nível mínimo de igualdade reconhecida

juridicamente que garanta a participação no Estado (1975, p.41). Partimos, portanto, do pressuposto de que a constituição de uma nação é um processo complexo por meio do qual se incorporam os diferentes setores e grupos de uma sociedade ao sistema político formal, de tal sorte que não existam grupos sociais permanentemente ou sistematicamente excluídos dos processos decisórios.

Deste modo, a criação de instituições que possibilitem a participação direta do cidadão nos processos decisórios é um elemento fundamental para o aprimoramento das regras do jogo democrático no Brasil. Tendo em vista a persistência histórica de amplos setores sociais sistematicamente excluídos dos processos de produção das decisões públicas, estamos diante de um fato inovador no cenário político brasileiro, tanto em função da ampliação do número de movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, processo expressivo desde meados dos anos 1970, quanto pela criação de canais institucionais específicos para incorporar a sociedade ao sistema político de forma complementar às tradicionais instituições representativas.

Antes de passarmos diretamente à apresentação de dados relevantes das pesquisas sobre a realidade brasileira recente, destacaremos alguns aspectos específicos da teoria democrática contemporânea que configuram o universo dos problemas de que iremos tratar. Propomos, em primeiro lugar, uma análise comparativa do conceito de soberania em Schumpeter(1971), Dahl(1989, 1997) e Habermas(1981-3,1995) com o objetivo de explicitar a ampliação da noção de participação política em cada pensador. O primeiro sugere que a participação do cidadão comum se limite ao ato de votar, dada a sua ignorância no que concerne aos assuntos da vida pública. Esta noção é ampliada pelo segundo pensador ao considerar os momentos anteriores e posteriores ao processo eleitoral e a necessidade de

dispersão do poder entre os diversos atores políticos para que tenham condições efetivas de participar da vida pública e interferir nas decisões. O terceiro pensador considera a instância societal a base de legitimidade do poder e propõe um modelo de organização política fundamentado nos pressupostos da teoria da ação comunicativa, segundo a qual a sociedade civil e a esfera pública apresentam-se como dois pilares capazes de interferir na formulação de propostas políticas que chegam aos parlamentos e aos tribunais.

A partir desta base teórica, tratamos do problema da descentralização administrativa e de processos políticos em curso no Brasil desde meados dos anos 80. Com a Constituição de 1988, os municípios ganharam autonomia, mais recursos e, simultaneamente, mais responsabilidades. Há certo consenso entre diversos estudiosos sobre as virtudes da descentralização para o aprofundamento da democracia, principalmente porque as decisões políticas passam a poder ser acompanhadas de perto pelos cidadãos. As discussões abordadas neste capítulo estão, em alguma medida, relacionadas à revalorização do poder local. Abordaremos o novo cenário institucional no qual podem ocorrer relações clientelistas por meio da análise da participação de ONGs na execução de políticas públicas e da sociedade nas instituições de participação ampliada, como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Políticas Públicas. O objetivo é verificar se os estudos empíricos da democracia participativa confirmam a tese da sua força para eliminar o clientelismo.

Serão destacados os conceitos de participação, governabilidade e governança democrática, tendo como principal objetivo caracterizar os três elementos que qualificam o modo de interação entre Estado e sociedade atualmente no Brasil. O primeiro deles é o aumento de responsabilidades do governo municipal em relação à implementação de políticas públicas e ao atendimento de demandas da população. O segundo diz respeito ao processo que

foi significativamente institucionalizado na Constituição de 1988 com o reconhecimento dos direitos sociais aos cidadãos. O delineamento jurídico destes direitos, no entanto, não é suficiente, sendo necessária a execução de políticas públicas que criem de fato os serviços preconizados na letra da lei, por exemplo, o acesso universal à saúde e à educação. Por fim, o próprio processo de abertura de canais de participação que abriram a possibilidade de a população participar de forma ativa e propositiva de processos de formulação de políticas temáticas, aí incluindo o planejamento de aplicação de recursos orçamentários (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004, p.13).

Por fim, descrevemos parte dos avanços introduzidos pelas instituições participativas, apontando seus limites no processo de transformação de práticas culturais arraigadas no cotidiano político brasileiro. Finalizamos o capítulo fazendo um balanço destas duas posições, para tentar indicar se este processo tem gerado oportunidades e condições para o exercício dos direitos e liberdades políticas no sentido de produzir maior inclusão social, e se estão propiciando oportunidades para o acompanhamento do cidadão na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas que tenha características cívicas e não clientelistas. Reconhece-se, desde já, que o efeito deste processo tem sido a maior responsabilização dos governos locais.

### ***Elitismo, pluralismo e deliberação: teses de Schumpeter, Dahl e Habermas***

Estes três pensadores produziram teorias consistentes partindo do problema prático de

como é possível instituir um regime democrático capaz de incorporar a complexidade e a pluralidade das sociedades modernas. As diferenças no modo como entendem a dinâmica da democracia política são relevantes. Mas, ao explicitar a contribuição de cada um, pode-se identificar um trajeto, no interior da teoria democrática, que parte da ênfase exclusiva em mecanismos de representação e chega ao reconhecimento da necessidade de se tratar de formas ampliadas de *participação*. Em outros termos, se a importância da soberania popular é reduzida na obra de Schumpeter (1971), a partir do seu diálogo crítico com as teorias clássicas, por outro lado, ela assume um lugar central na teoria habermasiana por meio da ênfase nos processos deliberativos argumentativos que ocorrem no âmbito dos debates entre indivíduos situados em diferentes posições sociais.

O leitor pode estar curioso sobre a razão de se estruturar a comparação desses pensadores em torno do conceito de soberania. Trata-se de uma opção fundamentada na história da teoria democrática, mais precisamente nas raízes teóricas da *democracia participativa*. Clássicos do pensamento político como Rousseau e Mill teorizaram sobre a importância da participação ativa dos cidadãos nos assuntos públicos. Rousseau chega a afirmar que a “soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo”(ROUSSEAU, 1999, p. 86). Desta forma, o exercício legítimo do poder pressupõe a participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios e a opção pela democracia direta exclui a possibilidade de mecanismos de representação política. Passemos às análises de Schumpeter (1971) que mobilizam o argumento realista para indicar os limites das teorias clássicas da democracia.

Schumpeter (1971) é um autor originário da tradição da teoria democrática europeia,

mas que inicia uma transição para a teoria democrática norte-americana. Ele sai da Europa em 1932, no momento em que, ali, a democracia liberal estava sendo questionada. Havia, nesta época, grandes movimentos de massas mobilizadas por líderes carismáticos do nazi-facismo contra as instituições democráticas. Neste contexto, ele constrói a sua teoria para dar respostas a dois problemas referidos à natureza do Estado, do regime político e de sua legitimação: o da racionalidade/irracionalidade e o do idealismo/realismo.

Por um lado, a teoria schumpeteriana estabelece um diálogo com as teorias clássicas, a partir do qual o pensador tenta estreitar a noção de soberania e de democracia. Por outro lado, resgata a teoria das elites, que era parte de uma tradição teórica mais afim ao autoritarismo, para o interior do debate sobre a democracia.

Schumpeter (1971) teceu críticas às teorias clássicas da democracia, principalmente em relação à vinculação que estabeleciam entre a democracia e a soberania popular. Deste modo, realiza uma crítica ao próprio conteúdo ético da democracia que perpassava as teorias da democracia até o início do século XX.

Schumpeter (1971) afirma que a definição clássica de democracia se sustenta em duas noções que podem ser refutadas com facilidade: o bem comum e a vontade do povo. Primeiramente, ele afirma que não existe o bem comum, pois as pessoas são muito diferentes, portanto desejam coisas diferentes, sendo impossível que todos aceitem ou concordem racionalmente com uma solução geral para os problemas do convívio. E mesmo que existisse o bem comum, isto não garantiria que os indivíduos fossem tomar as mesmas decisões em cada situação que viesse a originar conflitos. Conseqüentemente, não existe também a vontade do povo, uma vez que ela dependeria da efetivação das duas condições acima mencionadas.

O que Schumpeter (1971) demonstra com esta primeira crítica às teorias clássicas é a inviabilidade de se definir a democracia em termos substantivos. Diante desta impossibilidade, ele sugere pensar a democracia a partir de seu conteúdo formal, ou seja, arranjos institucionais que possibilitem chegar a decisões políticas e que não dependam da existência de um consenso sobre o que representaria o bem comum ou a vontade do povo. Abandona-se um conteúdo moral (ético) para se chegar a uma concepção da democracia como uma competição pela liderança política. Neste sentido, o cidadão é o eleitor que passa a ter como função primária a produção de um governo.

Para as teorias clássicas, a democracia justificava-se por ser a forma de se alcançar o bem comum e a vontade do povo, ou seja, o importante seria o conteúdo moral-ético. Quando Schumpeter (1971) esvazia a democracia de tal conteúdo e passa a concebê-la como um acordo institucional que tem por objetivo produzir elites políticas e decisões políticas, o papel do povo reduz-se à ação de produzir um governo. Fica claro que esta concepção reduz a participação popular, e é este o objetivo de Schumpeter (1971), que considera o cidadão comum desinformado e pouco apto para dirigir a política. Duas são as implicações desta posição. Primeiramente, grande ênfase passa a ser dada a processos eleitorais. Em segundo lugar, o cidadão não é visto como dotado de “racionalidade política”, condição que justifica a transferência do poder de decisão para os governantes, que constituem uma elite capaz de tomar as decisões políticas.

Resumindo, os procedimentos sugeridos por Schumpeter (1971) para realizar a democracia como método de formação de governos explicitam bem o fato de que ele retira quase por completo a noção de soberania popular do conceito de democracia, que passa a ser um conjunto de procedimentos para se alcançar decisões políticas. Desta forma, limita-se a

participação dos cidadãos por dois motivos. Primeiramente porque o pressuposto da soberania entra em conflito com o princípio do bem comum defendido pelas teorias clássicas como o único capaz de dar legitimidade ao exercício do poder. Um dos fundamentos do argumento de Schumpeter para a impossibilidade de se chegar ao bem comum é o pluralismo que caracteriza as sociedades modernas. Segundo, porque os complexos problemas que devem ser enfrentados pelos governantes demandam conhecimentos aprofundados sobre temas diversos, de natureza econômica, política ou técnica administrativa, e o cidadão não dispõe de informações suficientes para apresentar as soluções necessárias. Torna-se necessário escolher as elites capazes de tomar as decisões públicas.

Se Schumpeter (1971) pode ser considerado um autor de transição entre a teoria democrática europeia e a norte-americana, Robert Dahl (1989, 1997) é o autor que completa esta transição. Este processo é realizado por Dahl (1989, 1997) através de três elementos: uma discussão sobre a racionalidade, que tem um papel menos significativo na teoria política norte-americana; a substituição do tema da irracionalidade pelo tema da apatia política; e a substituição da referência a valores pela referência a interesses de indivíduos e de grupos organizados.

Os procedimentos sugeridos por Dahl para realizar a soberania política estão relacionados aos procedimentos eleitorais, assim como em Schumpeter, mas não se restringem a eles. Dahl se preocupa também com as condições dos períodos anteriores e posteriores ao processo eleitoral. Tanto assim que, quando enumera oito condições que permitem reconhecer um regime como uma poliarquia, apresenta uma diferenciação entre aquelas que se referem ao período de votação, as relativas ao período entre as votações e, por fim, os períodos pós-votações.

De forma resumida, pode-se dizer que a preocupação central de Dahl (1997) é com a dispersão do poder entre os vários grupos sociais, para que a eleição não seja um mero processo de ratificação das maiorias. A democracia seria, assim, o regime político que assegura o equilíbrio entre os diversos grupos que disputam o poder. Em outros termos, o procedimentalismo de Dahl é uma tentativa de pensar em condições capazes de garantir um equilíbrio entre os diversos grupos que disputam o poder, ao passo que o procedimentalismo de Schumpeter se restringe ao período eleitoral.

A configuração da democracia sugerida por Dahl é limitada, na medida em que não teoriza sobre os instrumentos de controle da sociedade sobre os governantes e não inclui uma forma de conexão entre os governantes e os governados além do processo eleitoral. Estas limitações são teoricamente solucionadas pelo procedimentalismo proposto por Habermas (1981-3, 1995).

Habermas (1981-3) inicia o texto “Participação Política” criticando Schumpeter por ter reduzido a democracia a um conjunto de instituições objetivas e por ter alijado do conceito de democracia a soberania popular. “Trata-se de uma concepção tecnicista que considera a democracia como um modelo que pode separar-se do processo real de sua origem social e, com algumas adaptações, pode aplicar-se a qualquer população.”(HABERMAS, 1981-3, p.375).

Na concepção de Habermas, “*a democracia trabalha a favor da autodeterminação da humanidade*”, daí a necessidade dos processos argumentativos que se desenrolam no mundo da vida. Nesta perspectiva, a democracia aparece como um meio para a emancipação humana.

Habermas(1981-3) aponta saídas para os problemas do pluralismo e da burocratização por meio de procedimentos diferentes dos sugeridos por Schumpeter(1971). A existência de

duas racionalidades, uma instrumental e outra comunicativa, está no centro da proposição habermasiana. Ele parte do princípio de que a modernidade é constituída de três dimensões distintas: o Estado, o mercado e o mundo da vida.

A racionalidade instrumental está presente na esfera do Estado e do mercado. No primeiro, os indivíduos agem estrategicamente com vistas a alcançar o poder. Na esfera do mercado os indivíduos agem em busca do lucro. Para obter este fim, calculam os meios mais adequados.

Já a racionalidade comunicativa seria própria do mundo da vida em que predominam mecanismos de sociabilidade distintos tanto do Estado, quanto do mercado. “A racionalidade comunicativa não estruturaria a esfera do Estado e sim esfera pública entendida enquanto uma arena discursiva na qual os valores democráticos se formam e se reproduzem”(AVRITZER, 1996, p.121).

O problema para Habermas passa a ser outro, qual seja, o fato de que as esferas do mercado e do Estado atravessam constantemente o mundo da vida e são por ele atravessadas. Como estas duas esferas estão marcadas por relações hierárquicas, interferem no processo de igualdade necessário à esfera da comunicação intersubjetiva. Se esta última esfera for preservada como lugar de entendimento entre os cidadãos que se consideram como iguais, está aberta a possibilidade de manutenção dos valores democráticos, que incluem a participação dos cidadãos que interagem para chegar a entendimentos sobre o modo de regulamentação da vida coletiva. Desta forma, considera-se o problema da pluralidade sem que com isto se limite à participação dos cidadãos como eleitores, como foi feito por Schumpeter.

Habermas (1981-3) reintroduz o conteúdo ético-moral da democracia, na medida em

que enfatiza que é na esfera das relações sociais que se constitui o espaço da argumentação no qual ocorre o entendimento entre os indivíduos. Estes se entendem por meio da linguagem que é comum a todos, que por isso mesmo são iguais, uma vez que nenhum outro princípio (poder ou lucro) os diferencia enquanto participantes de processos de deliberação política.

O bem comum não existe previamente, uma vez que o pluralismo da modernidade não permite uma visão predominante sobre o mundo que se estenda a todos os membros de um coletivo. Diante da impossibilidade de se unificar o bem comum, é necessário que as decisões públicas sejam tomadas por meio do processo argumentativo entre iguais, que configuraria assim um princípio ético discursivo.

Para Habermas, “na medida em que inexiste uma verdade objetiva no campo da política, esse passa a ter apenas um critério de validade possível: a qualidade do processo de argumentação e de discussão próprio à democracia”(AVRITZER, 1996, p.122). Em função disto, a definição de democracia habermasiana denota um ‘processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação(...)’(AVRITZER, 1996, p.123).

Pode-se perceber que Habermas oferece uma solução ao problema da participação a partir da “existência de públicos não-institucionalizados capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública e sistema político.” (AVRITZER, 1996, p.123). Constitui-se assim uma nova maneira de participação política por meio da crítica argumentativa. Em função disto, afirmamos que a soberania popular é um conceito importante na teoria habermasiana. A concepção normativa da democracia descartada por Schumpeter(1971) é retomada por Habermas. “A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e

distinta”(Habermas,1995, p.47)

Na perspectiva do tema específico de que nos ocupamos, observe-se que não se trata de buscar no Orçamento Participativo e nos Conselhos de Políticas os formatos institucionais exemplares do modelo habermasiano apresentado. Principalmente porque a noção de esfera pública, tal como proposta por Habermas, possui um caráter de informalidade que não estaria presente nestas instituições. O espaço público habermasiano é, fundamentalmente, uma instância societal. No entanto, as instituições mencionadas possibilitam incorporar a participação de grande número de atores, que se tornam ativamente presentes nos processos de concepção, planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas, o que é feito a partir de processos deliberativos bem organizados, próximos, portanto, do modelo habermasiano, na medida em que se fundamentam no debate e interlocução entre os diversos atores participantes. Tem-se, deste modo, uma concepção de democracia associada à “transformação social” e não apenas como uma agregação de preferências, concepção predominante nas teorias democráticas contemporâneas.

A importância das instituições de participação ampliada para a democracia brasileira é enorme, na medida em que são complementares às instituições representativas e aumentam substancialmente a possibilidade de incorporação da complexidade da sociedade ao sistema político, no intuito da promoção da mudança social. O impacto potencial deste processo na produção de políticas públicas é também significativo, uma vez que a participação da população em todas as etapas, desde a concepção até a fiscalização, aumenta a transparência das decisões tomadas, e cria condições para que os governos sejam mais responsivos em relação às demandas dos cidadãos.

Antes de passarmos ao próximo tópico, vale lembrar que estas discussões mais gerais

em torno do conceito de soberania nas obras dos pensadores mencionados tiveram como objetivo demonstrar um trajeto de crescente importância da soberania popular. Este tema é um dos fundamentos das discussões sobre a relevância das instituições de participação ampliada para o aperfeiçoamento da democracia. Tendo em vista o nosso objetivo de verificar em que medida estas instituições seriam capazes de reduzir as relações clientelistas, a noção de soberania popular torna-se um elemento relevante de análise, uma vez que os contextos de participação ampliada possibilitam o exercício desta soberania.

### *Descentralização e governança democrática*

A Constituição de 1988 é o marco legal do processo de transformação política e institucional pelo qual passou o país recentemente. A excessiva centralização do regime autoritário anterior cedeu lugar a um novo pacto federativo, no qual os Estados e Municípios saíram fortalecidos, ganharam autonomia política e financeira e, simultaneamente, mais atribuições e responsabilidades na implementação de políticas públicas.

Associado a este processo, a constituição abriu também a possibilidade da participação política mais efetiva da população em todo o processo de concepção, execução e fiscalização destas políticas. Os Conselhos de Políticas Públicas são a instituição mais expressiva desta mudança, pois se tornaram obrigatórios em áreas específicas de atuação do poder público, como saúde, educação, proteção à criança e ao adolescente e assistência social<sup>10</sup>. O repasse de recursos da União para os municípios passou a exigir a existência e o funcionamento efetivo destes conselhos nos municípios. Este mecanismo favorece o exercício da governança democrática, entendida como processo que reúne diversos atores sociais, governamentais e

---

<sup>10</sup> Além destas áreas temáticas, também tornou-se obrigatória a criação de conselhos na área do Trabalho.

econômicos na esfera deliberativa, qualificando os mecanismos de exercício da autoridade política.

Conjuga-se a esta mudança um aumento da própria participação política da sociedade (Brasil pós 70) e uma transformação do sentido do ativamento da sociedade civil, que emerge a partir das reformas do Estado ocorridas na década de 90. Os governados passam a assumir responsabilidades anteriormente reservadas ao Estado, buscando otimizar a eficácia dos gastos governamentais. Esta mudança ocorre em um contexto em que os recursos disponíveis para a área social foram reduzidos, mas os problemas sociais se agravaram (NAVARRO, 2003, p.110; TATAGIBA, 2005, DAGNINO, 2004, GOHN, 2000). Temos, deste modo, um contexto privilegiado para analisar a persistência ou declínio do clientelismo, se o entendemos como uma forma de incorporação da sociedade à política formal.

Começamos com o conceito de governabilidade. Segundo Fiori (*apud* SANTOS JUNIOR, 2001, p.54), este assume três diferentes significados nos contextos interpretativos em que é utilizado. Primeiramente, nos anos 1960, foi formulado normativamente para apontar a necessidade de se restringirem as “demandas democráticas excessivas”. Em seguida, nos anos 1980, a noção de governabilidade foi usada para recomendar a necessidade de se reduzir o papel do Estado e se desregular os mercados. Finalmente, nos anos 1990, está associado a um programa destinado a assegurar a homogeneização internacional das políticas econômicas de corte liberal conservador. Melo (*apud* SANTOS JUNIOR, 2001, p.55) sintetiza o conceito de governabilidade como aquele que “descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político”, ou seja, “o conceito se refere às condições de exercício da autoridade política”.

Tatagiba (2005) afirma que a participação da sociedade foi vista, por muito tempo,

como uma ameaça ou um problema à governabilidade. Refere-se à obra de Huntington(1975), *A ordem política das sociedades em mudança*, para exemplificar a utilização deste tipo de argumento. O autor destaca que a participação “pretoriana” das diversas organizações da sociedade seria um desafio da transição para a democracia, uma vez que faltavam instituições que fossem capazes de processar adequadamente, no interior do sistema político, as demandas apresentadas por forças sociais organizadas. Em tal contexto, setores organizados da sociedade se valem dos instrumentos de que dispõem para conseguir alcançar seus objetivos políticos. Esta seria, segundo Tatagiba (2005), uma concepção conservadora acerca da idéia de participação, que teria passado por profundas transformações na atualidade. A participação da sociedade é hoje vista como uma possibilidade de gastar melhor os recursos públicos escassos destinados à assistência social.

Tatagiba (2005) se pergunta, portanto, quais teriam sido os motivos de uma transformação tão substantiva em relação à idéia da participação. A resposta da autora, extremamente convincente, é a seguinte: no contexto posterior às reformas de ajuste estrutural do Estado, ocorridas na década de noventa, a valorização da participação da sociedade civil se “impôs” como alternativa viável para lidar com a redução de recursos destinados à área da assistência social e a concomitante necessidade de produzir políticas públicas eficientes de combate à pobreza.

A década de noventa, portanto, é marcada pela novidade de que as organizações da sociedade civil passaram a ter um papel fundamental na política de assistência social. Esta participação se expressa tanto na realização de convênios com o Estado, quanto na criação de programas governamentais destinados a integrar e racionalizar a atuação de agentes privados que passam a ser executores de serviços públicos. Deste modo, além do repasse de recursos,

está em jogo também a ênfase na integração das ações desenvolvidas que visam à constituição de uma rede de atendimento local, que vincula agências governamentais e associações civis, que seja capaz de realizar, de forma eficiente, a gestão de programas e políticas financiados com recursos públicos (TATAGIBA, 2005, p.13). Neste contexto, parece-nos ter-se configurado um novo quadro de análise das relações clientelistas, na medida em que se alteram as possibilidades de fiscalização dos recursos públicos, que passam por organizações de direito privado, de utilidade pública.

Pretendemos destacar a dupla face desta autonomia conquistada. Por um lado, assiste-se a uma transformação institucional em que a sociedade passa a ter mais responsabilidades e condições efetivas de participar da gestão de gastos públicos, incluindo aí sua ação fiscalizatória de todo o processo. Por outro lado, não convém desconsiderar o fato de que mais autonomia pode também ter como conseqüência abusos no uso de prerrogativas conquistadas em benefício próprio, dado que, na medida em que as organizações sociais assumem a tarefa de executar funções públicas, passam a ser dependentes destes recursos para sobreviverem rotineira e continuamente. Se elas têm autonomia para participar dos processos que decidem o destino de aplicação dos recursos públicos orçamentários, podem colocar-se como destinatárias preferenciais destes recursos.

Nassuno (1999, p.335) indica que iniciativas de reforma do Estado postas em prática no Brasil em meados da década de noventa envolveram duas dimensões. A primeira delas está ligada ao “esgotamento das condições de financiamento do antigo padrão de industrialização e com os sucessivos choques externos que marcaram a última década, tendo como resultado a desordem das contas públicas e a instabilidade monetária”. A segunda está relacionada ao “esgotamento das formas de articulação Estado-sociedade e sobretudo da modalidade de

relacionamento entre os setores público e privado prevalentes no modelo de desenvolvimento adotado anteriormente”(NASSUNO, 1999, p.335). Nestas duas dimensões do projeto de reforma do Estado é possível identificar claramente os fundamentos do processo de transformação destacado por Tatagiba (2005), acima mencionados.

Nassuno (1999) desenvolve uma discussão a respeito dos requisitos necessários para que as organizações sociais possam garantir a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos. Resumidamente, pode-se descrever o modelo ideal desta concepção de gestão da seguinte maneira: uma das estratégias utilizadas é a constituição de entidades representativas de interesses dos usuários dos serviços, que participariam da gestão e do controle da organização social, de modo a manter os políticos informados sobre a qualidade do serviço, funcionando como avaliadores do trabalho desenvolvido pelos gestores de políticas públicas. Os efeitos do controle social se expressam nestes canais de comunicação, dando origem a mecanismos que possibilitem solucionar com rapidez os problemas que venham a ser apontados pelos usuários.

Neste contexto, emerge o conceito de governança democrática veiculado, primeiramente, num organismo internacional importante: o Banco Mundial. Em sua formulação, “[it] is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development” (Melo *apud* D’AVILA FILHO, 2000, p.21). Enquanto o conceito de governabilidade descreve as condições sistêmicas do exercício do poder em um sistema político, governança qualifica o modo de exercício dessa autoridade. Vale destacar, a partir do que foi indicado acima, que a noção de governabilidade emerge das discussões teóricas sobre a democracia, enquanto que a noção de governança parte da prática política, assumindo um lugar cada vez mais importante nas reflexões teóricas

recentes. O importante a ser destacado, especificamente para os objetivos de nossa investigação, é que o último termo se aplica à nova realidade da política brasileira, de que nos ocupamos.

Se nos ativermos à dinâmica de funcionamento do regime democrático brasileiro atual, torna-se pertinente observar a relevância teórica do conceito de governança, na medida em que permite analisar simultaneamente o modelo de gestão das cidades e as transformações no contexto socioeconômico. Nesta perspectiva, três fenômenos associados merecem ser destacados. O primeiro deles é o declínio do reconhecimento social das instituições políticas tradicionais de representação de interesses. O segundo é a própria transformação da cultura política brasileira, sobretudo se observarmos a multiplicidade de atores sociais que emergem na cena pública a partir dos anos 70. Por fim, a reconfiguração dos processos e mecanismos de tomada de decisão decorrentes da emergência de um novo regime de ação pública, no qual os governos e os atores sociais assumem novos papéis.

Note-se que o contexto socioeconômico em que este processo se desenvolve coloca, no entanto, alguns obstáculos à constituição de uma governança efetivamente democrática. Primeiramente, devemos destacar os limites impostos pelas desigualdades sociais, que confinam uma grande parcela da população a condições da luta cotidiana pela mera sobrevivência, retirando-lhes qualquer possibilidade de participar de modo ativo e coerente dos novos espaços de tomada de decisão. Deste modo, embora experiências como o Orçamento Participativo tenham o mérito de incluir setores tradicionalmente destituídos das posições de riqueza e de poder, ainda não são capazes de incluir os mais miseráveis. Além disto, outro obstáculo pode ser a própria configuração da cultura cívica de determinadas localidades, que conformam padrões diferenciados de participação, interferindo diretamente

na relação que se irá estabelecer entre Estado e sociedade.

No intuito de configurar uma noção de governança que seja capaz de aumentar a inclusão social, política e econômica em nossa sociedade, Santos Junior, Ribeiro e Azevedo(2004) apresentam a seguinte definição:

denominamos governança democrática os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes de mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas(SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p.19).

Tendo em vista este objetivo, criou-se, no Brasil, um conjunto variado de instituições que possibilitam a interação de uma pluralidade de atores no processo de construção das políticas, dentre as quais podemos mencionar as agências regulatórias e os conselhos de políticas públicas. Estes diferentes arranjos institucionais, criados para coordenar e regular as relações entre “governo, mercado e sociedade, interferem diretamente na tensão entre direitos sociais e participação cívica” (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p.19).

Estes autores afirmam que o sucesso das experiências locais de governo na produção de políticas responsivas em relação aos seus cidadãos, resultante da institucionalização de práticas de governança democrática, depende do modo de organização destes arranjos institucionais para se alcançar quatro objetivos. Primeiro, a criação de procedimentos institucionais capazes de bloquear ou minimizar as práticas clientelistas vigentes e a captura das esferas públicas por interesses particularistas e corporativos, assim como a difusão de uma cultura democrática capaz de se incorporar às práticas dos atores para sobrepor-se à cultura política não-democrática, marcante na realidade brasileira. Segundo, a geração de práticas e estruturas horizontais de participação que favoreçam a criação de capital social. Terceiro, a garantia do “empoderamento” de grupos sociais em situação de vulnerabilidade e

exclusão, de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder. Por fim, o reforço dos vínculos associativos dos grupos locais para incentivar e fortalecer as relações de interação entre os diferentes atores atuantes na esfera pública (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p.20).

Mencionamos este conjunto de elementos porque explicitam bem o universo das questões tratadas pelos estudiosos das instituições participativas brasileiras, sobretudo para enfatizar as conseqüências que podem gerar. Pressupõe-se uma espécie de ciclo virtuoso de todo este processo, que pode ser descrito, como um modelo ideal, da seguinte maneira: o sucesso das instituições participativas eliminaria o clientelismo, democratizaria as relações entre os diferentes atores participantes do processo por meio do exercício da intermediação de interesses e das negociações diversas, gerando capital social e, principalmente, reforçaria os vínculos associativos locais a partir da instituição de uma esfera pública efetiva.

Centramos nossa atenção no fenômeno do clientelismo com o objetivo de testar este pressuposto da literatura de que determinada configuração institucional poderia eliminá-lo. A fundamentação empírica desta reflexão encontra-se em dados de pesquisas realizadas sobre Orçamentos Participativos, Conselhos de Políticas e participação de ONGs na execução de políticas públicas.

Como já se comentou, a concepção de cidadania configurada a partir da constituição de 1988 é extremamente elaborada. Ao mesmo tempo em que amplia significativamente o rol dos direitos ao reconhecer uma série de elementos constitutivos dos direitos sociais, faculta à sociedade um papel expressivo no processo de construção das políticas criadas para realizá-los, ampliando, desta maneira, também os direitos políticos, a partir de uma concepção expandida da participação. Vale lembrar que o texto constitucional menciona três mecanismos

de participação direta: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. Estes mecanismos, além das instituições participativas da democracia brasileira, levam alguns pesquisadores a qualificar este processo como forma de *cidadania ativa*.

A maneira como se tem configurado recentemente a política brasileira nos leva, novamente, às formulações habermasianas, na medida em que há condições reais de que as decisões produzidas com a participação da sociedade interfiram diretamente nas ações do poder público, no interior do sistema político. Esta característica nos remete à própria questão da democracia, no sentido de caracterizar quais as condições de sua efetividade como forma de governo. Na concepção de O'Donnell (*apud* SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p.15), um regime democrático, ou poliárquico, na acepção de Dahl (1997), possui duas dimensões fundamentais: primeiro, é um regime representativo de governo, que tem como mecanismo de acesso aos cargos no governo as eleições competitivas, implicando a garantia a todos os indivíduos do direito de votar e de ser votado. Segundo, é um regime em que o sistema legal garante as liberdades e os direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política.

Com já destacamos, o plano da política local brasileira propicia atualmente condições muito favoráveis ao livre exercício dos direitos políticos do cidadão, sendo o processo de construção das políticas públicas concebido a partir de uma concepção ampliada de participação dos governados na esfera deliberativa. É sabido que a efetiva atuação dos governados nos assuntos públicos está associada à efetividade da cultura cívica em cada localidade. Putnam (1996) demonstrou como o bom desempenho dos governos do norte da Itália está relacionado às condições culturais desta região, onde a população tem por hábito associar-se das mais diferentes maneiras e participar ativamente das decisões públicas. O que

pretendemos destacar, ao introduzir esta dimensão da vida política, é a diversidade das realidades dos municípios brasileiros, que impossibilita qualquer tipo de generalização acerca dos impactos da descentralização e do efetivo funcionamento de instituições participativas.

***Relações entre o Executivo e o Legislativo: orçamento participativo e novos padrões de governabilidade***

A experiência do Orçamento Participativo ganhou visibilidade nacional a partir do final dos anos oitenta com a bem sucedida experiência de Porto Alegre. A partir deste modelo, outras capitais adotaram a instituição. A princípio, foi marca dos governos do PT, mas, posteriormente, governos de outros partidos a adotaram. O OP adquiriu também reconhecimento internacional ao ser premiado, em junho de 1996, na conferência “Habitat II”, promovida pela ONU. No ano seguinte, foi realizado em Caracas, sob o patrocínio do Banco Mundial, o Seminário “Descentralização na América Latina: inovações e implicações para as políticas públicas”. De novo o OP esteve em destaque. A partir deste momento, o Banco Mundial difundiu a experiência de Porto Alegre em sua esfera de atuação, o que demonstrava a avaliação positiva da experiência por parte de uma organização internacional (NAVARRO, 2003, p.92).

Um dos principais avanços introduzidos pelo OP se refere à democratização das relações entre Estado e sociedade, na medida em que aumenta a visibilidade e a transparência do processo orçamentário, anteriormente visto como uma questão estritamente técnica que

dizia respeito a um pequeno número de especialistas. Uma das conseqüências do processo mais transparente é o embate frontal com as práticas de alocação de recursos por meio de arranjos clientelistas. A criação de uma arena pública para a discussão orçamentária, envolvendo setores técnicos do poder público, associações diversas, movimentos sociais e o cidadão comum promove transformações nas orientações comportamentais dos diversos setores envolvidos e certamente fortalece a cidadania cívica. Além disto, o embate entre reivindicações particularistas e sua passagem por um mecanismo de negociações sucessivas permite a construção de decisões solidárias que realmente levem em conta os mais necessitados e possibilitem colocar em pauta os problemas mais complexos que afetam toda a cidade.

No Brasil, a formulação da proposta de orçamento público é competência do poder executivo. Cabe ao legislativo analisar a proposta enviada pelo executivo, fazer as alterações consideradas necessárias e aprová-la. A instituição do Orçamento Participativo interfere diretamente neste processo, ao estabelecer um conjunto de procedimentos por meio dos quais a população passa a participar diretamente da formulação do orçamento, estabelecendo prioridades de obras e serviços públicos. Finalizado este processo, a proposta orçamentária que resulta de consultas e deliberações dos governados é enviada ao Legislativo municipal para apreciação e aprovação final.

D'Avila Filho(2000, p.278-9) e Dias(2002) concentram-se neste aspecto das relações que se estabelecem entre o Orçamento Participativo e a Câmara de Vereadores, marcado pelo conflito e pela competição sobre a atribuição de deliberar efetivamente sobre o orçamento público. Tendo em vista que o OP é uma iniciativa do executivo, que interfere diretamente na atribuição do legislativo de aprovar o planejamento orçamentário enviado à casa, não é difícil

presumir que o OP se tenha tornado um ponto de conflito entre os poderes. Os autores mencionam algumas entrevistas realizadas com vereadores de Porto Alegre, que alegaram sentir-se “constrangidos” quando participavam das plenárias do OP.

Normalmente o vereador é considerado inimigo dentro das reuniões do OP. Este pensamento tem influenciado negativamente no relacionamento entre os dois institutos e talvez, prestando um desserviço à cidade”(Luiz Brás/PTB). Antônio Holfel, do PSDB afirma: Pessoalmente não tenho me envolvido. Em primeiro lugar porque acho que é sempre constrangedora a presença do vereador, quando não convidado explicitamente para um debate popular em que a primeira idéia da presença do vereador é que ele está ali para caçar votos e não para ajudar ou discutir em igualdade de condições. Por outro lado, a Administração Popular não tem ajudado em nada a evitar tais constrangimentos, porque muitas vezes cria falsos embates entre os integrantes e as demandas do Orçamento Participativo e a Câmara de Vereadores, o que afastou aqueles poucos vereadores que, eventualmente aceitariam participar de algumas reuniões.(...) Procuo não ser oferecido, mas sempre que procurado ou solicitado, tenho participado. Não pretendo, contudo, em hipótese alguma, utilizar tais estruturas, a do OP, como a do Conselho da Criança, ou qualquer outra, buscando privilégios ou interesse para qualquer posição minha.(D’AVILA FILHO, 2000, p.278-279)

Dias(2002) destaca uma posição diferenciada entre as opiniões dos vereadores. Os da situação geralmente mencionam os pontos positivos do OP e enfatizam a importância da participação popular no processo de elaboração da peça orçamentária. O discurso dos vereadores da oposição é bem diferente e explicita um conflito vivido por eles, qual seja, a crença na superioridade da representação e, ao mesmo tempo, a necessidade de valorizar a participação para que não sejam vistos como antidemocráticos. É o que se destaca no seguinte depoimento:

O OP é um instrumento democrático. Eu não participo daqueles que dizem que o OP tirou a força da Câmara dos Vereadores, porque a nossa força não está somente em atender pleitos da população; ela também está em muitas outras questões que os vereadores desempenham, e que eu desempenho com muita garra, com muita honra, com muita força e com muita satisfação.(...) Imagina, eu represento aqui na Câmara 6 mil eleitores – que aqui pra Porto Alegre é uma boa votação – então eu não posso ir ali numa região que tem 200, 300 pessoas, com a força que eu tenho de representatividade. Lá um..., com todo respeito, um presidente de vila ou presidente de associação – com todo o respeito que eu tenho, que todos temos – convenhamos, eu tenho mais representatividade(...)Eu sou proibido de falar: “você já tem a tribuna da Câmara, vocês podem falar lá, vocês tem mais força, deixa a gente falar aqui”. Ora, isso é um arroubo autoritário! Então, há uma série de fraquezas, ou de falhas, tanto técnicas como políticas, como sistemáticas no mecanismo do OP que devem

ser corrigidas.(Vereador Nereu D'Avila – PDT)(DIAS, 2002, p. 212-213).

É impossível mencionar alguns aspectos da relação conflituosa entre o OP e Câmara dos Vereadores sem dar o devido destaque ao fato de que alguns analistas, dentre eles Dias(2002), sustentam o argumento de que a principal motivação do governo do PT para a criação do OP foi a sua condição minoritária na Câmara dos Vereadores. Antevendo as dificuldades que encontraria para aprovar seus projetos no legislativo, o executivo encontrou no OP um instrumento próximo aos ideais dos conselhos populares defendidos pelo partido, uma maneira de dar legitimidade às políticas contempladas no plano orçamentário anual que propunha. Com o respaldo da população que decide as prioridades de investimento, os limites de intervenção dos vereadores ficam muito restringidos. Principalmente porque os membros do Conselho do Orçamento Participativo participam das reuniões da Câmara em que se vota o orçamento, como uma forma de fiscalizar as alterações no projeto por eles enviados. A este respeito, vale destacar o depoimento de dois vereadores, um da oposição e outro da situação, sobre este argumento:

É um plano diabólico. Sabe por quê? Com o OP, o que o Executivo quer? O Executivo deseja diminuir a quem quer que pegue a ele. É diabólico por isso, é uma manobra política. Ele resolveu se desvencilhar dos 33 (vereadores). (Pedro Américo Leal – Vereador PPB)

Na realidade eu acho que quem entendeu um pouquinho melhor aí foi o Pedro Américo Leal, que disse que OP é uma invenção diabólica do PT pra substituir a Câmara e resolver os problemas da população, prescindindo do parlamento, dos vereadores, embora não seja exatamente isso.(João Verle – Diretor do DEMHAB, vereador licenciado PT) (DIAS, 2002, p. 62)

Diante destes e outros elementos que podem ser agregados à análise do sentido político do OP, encontram-se fundamentos para a tese defendida por Dias(2002), qual seja, “a de que o Orçamento Participativo foi um instrumento utilizado pelo PT para transpor os limites impostos pela democracia representativa e implantar seu projeto político de viés

socialista”. Neste sentido, pode-se afirmar que o saldo deste processo foi positivo ao introduzir um outro canal importante de participação popular nas decisões do executivo.

D’Avila Filho (2000, p.274) também destaca o fato de que o OP constrange a ação dos vereadores de emendar o orçamento que foi decidido pelos governados. Tendo em vista o custo político-eleitoral de se realizar uma emenda ao orçamento, é racional que o vereador se atenha à função de homologar o projeto enviado pelo Executivo. Além desta limitação da atuação parlamentar na alteração do plano orçamentário, D’Avila Filho (2000, p.274) aponta outra causa da resistência dos vereadores frente ao OP, que teria retirado deles o papel de “ombudsman” não oficial, uma espécie de intermediário entre os interesses de grupos específicos e os recursos públicos”. Deste modo, o OP interfere diretamente nas relações entre o Executivo e o Legislativo, bem como da sociedade com cada um destes poderes. Os mecanismos destacados permitem perceber que há uma interferência do OP na alocação de recursos orçamentários por meio de práticas clientelistas dos vereadores, na medida em que as emendas se constituíam como um dos principais instrumentos dos políticos para utilizar as verbas públicas em busca da promoção pessoal. D’Avila Filho(2000) sustenta o argumento de que a disputa entre os dois poderes configura, efetivamente, uma disputa por clientela eleitoral.

A literatura tem apontado, no entanto, que o efetivo funcionamento do OP tem construído um outro tipo de relação com Câmara. Com o tempo, os vereadores passam a aceitar e a conviver melhor com a existência do OP. Até porque, mesmo com o processo de participação popular na elaboração da peça orçamentária, o legislativo ainda tem a prerrogativa de aprovar a proposta enviada à casa.

No que se refere especificamente ao clientelismo, devemos destacar que a participação

efetiva da população nas decisões abre também a possibilidade de que os diversos grupos se organizem e utilizem o clientelismo como estratégia para a obtenção de suas demandas. Esta opção já se colocava anteriormente. Interessa saber, então, o formato que assume neste novo contexto. As discussões atuais deste conceito indicam uma transformação nos mecanismos de sua ocorrência, deixando de ser uma prática que beneficia indivíduos e passando a atender às coletividades e grupos sociais diversos. É o que sugere, por exemplo, a tipologia do clientelismo apresentada por Andrade(2005). Além desta autora, também D'Avila Filho(2000) oferece elementos para a análise deste processo, tomando como referência o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Passemos à análise desta instituição.

### ***Orçamento participativo, associativismo e clientelismo***

A análise do Orçamento Participativo requer uma delimitação das variáveis que ensejem discussões teóricas produtivas, além das referidas às relações executivo e legislativo, mencionadas acima. Podemos destacar as contribuições à teoria democrática, na medida em que se trata de experiência que amplia os canais de participação e abre espaço para a interferência da população num aspecto crucial da política moderna, que é o orçamento público. Relaciona-se a esta questão a análise da possibilidade de se constituírem mecanismos efetivos de governança no plano local de governo, o que também remete às discussões sobre a justiça distributiva. Além destes, outros aspectos importantes da ordem política a serem analisados referem-se à relação entre o associativismo e o clientelismo.

Pesquisas têm indicado que o OP estimula o associativismo. Avritzer(2000) indica um crescimento associativo de 24% em Porto Alegre desde a implementação do OP e de 13,7% em Belo Horizonte. Este é um elemento a ser levado em conta na análise da democracia brasileira, se nos ativermos à história política do país, marcada pelo individualismo e por baixos níveis associativos. Esta situação muda substancialmente a partir dos anos 1970, conforme se pode observar pela tabela abaixo.

Tabela 1  
Número de Associações criadas nas maiores cidades do Brasil, 1940-1990

	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990
São Paulo	288	464	996	1871	2553
Rio de Janeiro	188	743	1093	1233	2498
Belo Horizonte	120	204	459	584	1597

Fonte: Avritzer, 2002

A justiça distributiva é outro aspecto a ser destacado, na medida em que diversos estudos, como o de Marqueti (2003), demonstram o potencial do OP em canalizar recursos para os grupos sociais menos favorecidos economicamente. Neste sentido, vale destacar dois pontos. Primeiro, os números relativos ao OP de Porto Alegre indicam que a porcentagem da participação da população de baixa renda é muito superior à sua representação na cidade como um todo. Isto significa que o “OP foi capaz de “colocar no poder” setores pobres da população que nunca tiveram voz ativa na definição da ação do Estado”( MARQUETTI, 2003, p.135). Segundo, o que pode ser visto como uma consequência do ponto anterior, os setores mais pobres passaram a receber maior volume de investimentos por habitante (MARQUETTI, 2003, p.142). Este efeito redistributivo também se observa na expansão dos serviços públicos para áreas anteriormente desprovidas dos mesmos.(MARQUETTI, 2003, p.149).

A racionalização dos processos administrativos envolvidos na execução das obras e serviços aprovados no OP é outro ponto a ser destacado. Tendo em vista a necessidade de se apresentar à população os recursos orçamentários disponíveis para investimento, além de esclarecer sobre os custos e limites técnicos para a realização das obras requisitadas, o que impõe negociações entre gestores públicos e população, torna-se crucial o estabelecimento de mecanismos de comunicação que viabilizem o processo deliberativo e o posterior desenvolvimento das obras aprovadas. As empresas públicas responsáveis pelas obras têm que aperfeiçoar suas práticas, desde a informação sobre o tempo e viabilidade técnica das obras aprovadas nas plenárias, até a gestão dos recursos necessários à sua execução.

Além destes elementos, vale destacar a própria concepção de cidadania que emerge do efetivo funcionamento do OP. De fato, este parte de uma noção estendida da participação política e possibilita a intervenção da população para fazer valer a execução efetiva de seus direitos sociais, a partir do direcionamento de recursos para áreas essenciais ao bem-estar coletivo, como a saúde e a educação<sup>11</sup>. Esta participação teria também efeitos pedagógicos, no sentido de criar um aprendizado de respeito ao outro e da própria prática política de intermediação de interesses e negociações.

Azevedo (2003, p.3-5) destaca sinteticamente cinco potencialidades democratizantes do orçamento participativo: 1) aumento do controle social<sup>12</sup> e do comprometimento do poder público municipal com práticas mais transparentes; 2) seu valor como um processo educativo, possibilitado pelas características do formato institucional, que proporcionam um aprendizado da prática política como arena de alianças, negociações, conflitos e barganhas; 3) promoção

---

<sup>11</sup> Embora a maior parte dos recursos ainda seja aplicada em pavimentação de ruas, urbanização de vilas e favelas, saneamento básico e outras questões de infra-estrutura, uma parte dos recursos é destinada à criação de postos de saúde, de escolas e creches.

<sup>12</sup> Este conceito tem uma origem sociológica específica, que remonta às análises de Durkheim acerca dos efeitos coercitivos da sociedade sobre os indivíduos. Neste sentido, seria preferível optar pelo termo controle público, na medida em que se trata do acompanhamento dos cidadãos sobre a execução orçamentária.

de transformações político-administrativas advindas da mobilização da sociedade como, por exemplo, a maior visibilidade do que se passa nas Câmaras de Vereadores; 4) combate às práticas clientelistas de alocação de recursos; 5) produção de um impacto racionalizador sobre as diferentes agências públicas municipais responsáveis pelas obras e prestação de serviços sociais.

Lembremos aqui que o foco de nossa investigação é o seguinte: o Orçamento Participativo é capaz de eliminar o clientelismo? O questionamento se sustenta na premissa que orientou, e ainda orienta, alguns pesquisadores desta instituição de que as negociações e o processo de intermediação de interesses nele desenvolvido seria capaz de gerar novas práticas e novos valores políticos. Estes reduziriam os efeitos de uma cultura política que valoriza o saber técnico em detrimento do “senso comum”, o predomínio do executivo nos processos decisórios, por vezes culminando na cooptação partidária de segmentos organizados da sociedade e no uso clientelista de recursos públicos. Sobre o último ponto, deve-se destacar a premissa relativa à potencialidade destes espaços de participação ampliada de reduzir a possibilidade da ocorrência de práticas clientelistas, na medida em que tornam públicos os processos deliberativos de investimento dos recursos públicos orçamentários. Deste modo, reduz-se a possibilidade de apropriação privada dos recursos públicos, típica das relações clientelistas que acontecem no âmbito das relações diretas entre os políticos e os eleitores.

Outro argumento frequentemente mencionado, destacado no tópico anterior, é o de que as tradicionais emendas dos vereadores ao orçamento público, que são uma forma vigorosa de se utilizar verbas públicas para a promoção política pessoal, são combatidas quando o OP passa a ser a instituição responsável pela destinação destes recursos públicos.

Andrade (2005, p.18) realizou um levantamento da bibliografia que estudou a

emergência do OP e encontrou as seguintes justificativas para sua criação: 1) combater as práticas patrimonialistas e clientelistas no acesso aos bens públicos; 2) promover a fiscalização (*accountability*) dos negócios públicos; 3) educar e socializar a população em experiências participativas para gerar o “empoderamento” dos setores excluídos. Após alguns anos de funcionamento da instituição, torna-se válido buscar analisar como a literatura pertinente tem indicado o grau de efetivação desses objetivos.

De um modo geral, é possível encontrar na literatura recente sobre o OP a conclusão de que houve avanços nos três objetivos. O principal aspecto relacionado ao problema de que tratamos é o da capacidade de que o OP gere civismo. Demonstrou-se que este resultado está associado às características do associativismo local anterior à implementação do OP. O caso de Porto Alegre, por exemplo, demonstra que o associativismo foi um elemento importante para o sucesso da instituição e, além disto, teve como efeito a democratização das relações entre Estado e sociedade civil.

Como se trata de uma instituição recente<sup>13</sup> na cena política brasileira, muitos estudos vêm sendo produzidos com o intuito de desvendar os processos políticos que lhe são próprios. As variáveis destacadas pelas mais diferentes pesquisas são diversificadas. Em função do problema de que nos ocupamos, selecionamos os dados relativos a três conjuntos de variáveis destacados por Andrade(2005). Segundo esta autora, o OP instituiu novos espaços de participação da sociedade na formulação e fiscalização de políticas públicas. Trata-se de verificar como a sociedade tem participado deste espaço, tendo como referência o papel das variáveis culturais no funcionamento desta instituição, bem como as possíveis transformações destas variáveis a partir dos novos padrões de ação política instituídos por esta “instituição

---

<sup>13</sup> O OP de Porto Alegre foi implementado em 1989, na gestão do Prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT).

híbrida”. A principal característica a se destacar é de que o OP incorpora atores estatais e não estatais, e se baseia em processos dialógicos e deliberativos (CUNHA, 2004, p.2).

Optamos por usar o termo instituição híbrida, para identificar as características organizacionais do OP, mas temos que destacar a existência de um embate conceitual em torno de sua definição. Genro e Souza (1997) definem o OP como *espaço público não-estatal*. Avritzer (2003, p.52) critica esta definição a partir de dois fortes argumentos. O primeiro, teoricamente orientado, se refere ao fato de que o espaço público, na acepção habermasiana, é por definição não estatal. O segundo, de natureza empírica, está mais diretamente ligado ao fato de que a expressão “espaço público não-estatal” nos leva a ignorar o papel do Estado e dos partidos no OP. Sendo o OP uma forma institucional, jamais terá as características de uma esfera pública informal. “O problema é que a deficiência teórica da definição torna-se uma deficiência analítica na medida em que se passa a supor que a presença dos partidos ou de formas institucionais descaracterizariam a forma pública do OP”(AVRITZER, 2003, p.52).

Fedozzi (2000, p.69) define o OP como a “*instituição de uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo municipal*”. Caberia aqui a primeira crítica formulada ao conceito de Genro (1998), ou seja, o uso do termo esfera pública não seria propriamente adequado porque o OP, sendo um formato institucional estruturado, não possui o atributo da informalidade presente na definição habermasiana de esfera pública. A noção de co-gestão indica o compartilhamento de atribuições entre o Estado e a sociedade. Isto está explicitado também na definição instituição híbrida, razão pela qual optamos por esta expressão.

Embora haja variações no desenho institucional do OP nas diferentes cidades em que foi implementado, há um conjunto de pontos comuns. Geralmente, o processo se inicia com a realização de reuniões e assembléias que agrupam determinadas regiões da cidade. Neste

momento, os participantes recebem informações sobre o orçamento municipal e o montante de recursos disponíveis para investimentos. Os moradores selecionam as suas demandas e elegem os delegados que irão representá-los em um Fórum Regional. Na realização deste, define-se a ordem de prioridades das demandas por serviços e obras, que serão encaminhadas para o Fórum Municipal. Nesta instância é produzida a versão final do orçamento que será enviada à Câmara dos Vereadores. Geralmente, há mobilização da população para acompanhar a votação da proposta pelos vereadores, o que funciona como um mecanismo de pressão pela aprovação da proposta enviada.

Há descrições muito amplas e completas na literatura que estuda o OP, sobretudo o de Porto Alegre e o de Belo Horizonte, que são as experiências mais antigas e consolidadas. No que concerne ao primeiro, existem exposições extremamente detalhadas do funcionamento institucional, dentre as quais destacamos: Fedozzi(2000), D'Avila Filho(2000), Dias(2002), Souza Santos (2002) e Andrade(2005). Descrição mais sucinta, mas igualmente completa do OP nestas duas cidades é feita por Avritzer (2000) e Souza (Celina, 2001). Uma descrição mais geral do funcionamento do OP em várias cidades brasileiras pode ser encontrada em Fedozzi (2005) e em Ribeiro e Grazia (2003). O livro organizado por Avritzer e Navarro (2003) apresenta um amplo espectro de experiências de OP, que inclui desde sua implementação num município com características rurais, até o OP implantado no Estado do Rio Grande do Sul. Há, evidentemente, outras importantes pesquisas que esclarecem pontos importantes do funcionamento do OP.

O grupo de pesquisadores reunidos no projeto que deu origem ao último livro mencionado acima, trabalhou com a premissa de que são necessárias pelo menos quatro características ou variáveis que condicionam o grau de êxito da implementação do OP. São

elas: *a vontade política dos governantes, a densidade associativa da localidade, o desenho institucional a ser adotado e a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta*. A combinação destes quatro elementos foi essencial para o sucesso da experiência de Porto Alegre. Percebe-se que se trata de uma combinação de elementos que vincula cultura política e arcabouço institucional existente.

Fedozzi (2005) analisou os resultados de uma pesquisa desenvolvida no Brasil pelo Fórum de Participação Popular, tendo por objeto gestões locais no período compreendido entre 1997 e 2000. O objetivo foi identificar e analisar as experiências de Orçamento Participativo em funcionamento no país. Foram identificados 103 municípios que declararam ter em funcionamento o OP. A partir da análise dos dados disponíveis, Fedozzi (2005) propõe a combinação de um conjunto de cinco variáveis que concorreriam para a qualidade e efetividade das experiências de OP:

- 1) a existência ou não de canais institucionais de participação criados para a viabilização específica do OP; 2) a existência de regras claras do jogo para a regulação de todo o processo e a forma como elas são elaboradas; 3) o nível de institucionalização administrativa, ou seja, de comprometimento e de capacitação dos órgãos municipais para lidar com essa nova forma de gestão; 4) o grau de poder decisório real sobre os recursos e a amplitude de definição sobre a peça orçamentária; 5) o grau de associativismo comunitário e o nível de densidade das redes sociais que atuam na sociedade civil, além da cultura sócio-política predominante e do tipo de consciência social próprio desses meios (FEDOZZI, 2005, p.149).

Tendo como referência este conjunto de variáveis, conclui-se que a maior parte das experiências descritas como OP, dentre os 103 casos identificados na gestão de 1997-2000, não passa de simulacros de participação, ou seja, os graus de efetividade das decisões tomados nestes espaços societários de participação não eram significativos a ponto de se verificar efetivo compartilhamento do poder de decisão entre Estado e sociedade.

Vale, neste ponto, ressaltar que, ao mesmo tempo em que temos uma referência

praticamente constante nos estudos sobre o OP ao conceito de clientelismo, há uma carência de estudos empíricos sistemáticos sobre o fenômeno. Esta situação deriva, em parte, da própria dificuldade enfrentada pelos pesquisadores, que dispõem de instrumentos metodológicos precários nas Ciências Sociais para a apreensão deste fenômeno, como destaca Navarro (2003, p.190). Diante desta realidade, há mais dados quantitativos sobre o clientelismo, do que propriamente qualitativos. Neste sentido, as pesquisas conseguem indicar a presença, por exemplo, de quadros partidários nos processos de funcionamento do OP, embora não disponham de instrumentos analíticos para precisar qual a atuação destes indivíduos nos processos decisórios. Identificamos, no entanto, alguns estudos que oferecem contribuições significativas sobre o clientelismo no OP: Avritzer(2000) Andrade(2005), D'Avila Filho(2000), Ribeiro(2005), dentre outros.

Além destas limitações, devemos mencionar as dificuldades de se mensurar transformações no âmbito da cultura política de uma determinada localidade, se considerarmos o clientelismo como a expressão de um conjunto de valores, códigos e símbolos que orientam a ação política dos indivíduos. É difícil, portanto, mensurar os efeitos educativos e transformadores do OP, nesta perspectiva comportamental.

Os efeitos educativos da participação são reconhecidos na teoria democrática desde as obras clássicas de John Stuart Mill e Jean-Jacques Rousseau. As teorias destes autores sobre o princípio da representação política são muito diferenciadas, mas no que concerne ao papel da participação política para o desenvolvimento moral dos indivíduos suas teses são semelhantes(DIAS, 2002, p.92). Ambos sustentam o argumento de que a participação ativa dos cidadãos nas questões importantes da vida pública tem como consequência o crescimento moral dos participantes. Neste sentido, uma questão que emerge nas análises de alguns

pesquisadores do OP, como Rebeca Abbers e Gianpaolo Baiocci (*apud* AVRITZER, 2003, p.45) é a possibilidade de que o OP gere civismo, a partir da abertura e indução à participação. Neste sentido, uma das conseqüências do funcionamento da instituição pode ser a criação de valores que se contraponham aos princípios particularistas que fundamentam a ação clientelista. A conclusão dos autores é de que a experiência portoalegrense foi capaz de alterar os padrões de comportamento entre o Estado e sociedade civil, principalmente no que se refere à sua democratização.

Ao analisar a implementação do OP em cidades de pequeno e médio porte das regiões metropolitanas de Porto Alegre e Belo Horizonte, Avritzer (2003, p.33) afirma ter encontrado uma infra-estrutura associativa geralmente muito baixa. Esta limitação é compensada, no entanto, pela escala, ou seja, a porcentagem da população que efetivamente participa do OP que é superior às taxas encontradas em Porto Alegre. Trata-se de uma participação estimulada pelo poder público. Deste modo, a possibilidade de que o OP tenha impactos na cultura política local não parece muito clara, sobretudo no que se refere à possibilidade de democratizar as relações entre Estado e sociedade civil. Nestas cidades, o sucesso do OP parece estar mais ligado à vontade política dos governantes e à capacidade financeira do município de implementar políticas distributivas do que a pressões que venham “de baixo”.

Deste modo, pode-se concluir que não é em todo lugar que o OP tem a capacidade de alterar as práticas clientelistas. Não se pode, portanto, descartar a possibilidade de que padrões de comportamento arraigados na cultura política brasileira interfiram no funcionamento da instituição. O clientelismo pode ser visto, inclusive, como uma estratégia dos grupos que participam do OP para conseguir obter suas reivindicações.

Neste sentido, alguns autores têm razão ao destacar o potencial pedagógico do OP para

aventar a possibilidade de que a prática participativa seja transformadora da cultura política brasileira, que ainda não tem a democracia efetivamente enraizada. Mas, deve-se considerar o contexto social, econômico e político que torna possível a ocorrência de um aprendizado da política como arena de alianças, negociações, conflitos e barganhas. Este processo teria efeitos diferenciados tanto na ação do poder público, quanto da sociedade, justamente em virtude das condições sociais prévias à implantação desta experiência.

Outro ponto a ser destacado em relação aos efeitos pedagógicos do OP se refere ao que tem sido chamado de assimetria informacional. Espera-se que os processos políticos que se desenvolvem nestes novos contextos sejam capazes de reduzir os efeitos do domínio do conhecimento especializado entre os técnicos do poder público que analisam as condições de realização das obras e a população que é leiga e não está habituada a lidar com o linguajar técnico.

A este respeito, uma análise extremamente interessante do OP de Belo Horizonte, no período de 1994 a 2004, demonstra como as questões técnicas colocadas pelas empresas públicas responsáveis pela realização das obras aprovadas pela população foram progressivamente reduzindo o espaço da soberania popular no processo decisório. Oliveira(2006) demonstra que a necessidade de aperfeiçoamento dos parâmetros técnicos envolvidos no processo decisório acabaram por restringir a possibilidade de que os participantes das plenárias do OP deliberassem sobre uma série de questões que, inicialmente, faziam parte das discussões em pequenos grupos.

Este processo pode ser observado no seguinte trecho:

Já no início dos trabalhos, quando o Executivo dá o pontapé inicial no processo do OP, há um impasse causado pela assimetria informacional entre executivo e comunidade mobilizada: a escolha das obras a serem executadas não é espontânea. Tal escolha decorre dos critérios técnicos pré-estabelecidos pelo poder público; da verba que será destinada para cada região e, ainda, do número de pessoas

beneficiadas com cada intervenção"(OLIVEIRA, 2006, p.13).

Este é certamente um dos elementos cruciais para se analisar as potencialidades deste formato institucional, sobretudo se considerarmos os efeitos das desigualdades sócio-econômicas neste processo. Se tivermos como referência as possibilidades de se instituir procedimentos de democracia deliberativa, fundamentais nas ações discursivas, esta é uma limitação crucial a ser superada. As desigualdades sócio-econômicas colocam os participantes em condições diferenciadas de participação. Além disto, favorecem a possibilidade de que os grupos mais desfavorecidos estejam sujeitos à manipulação de práticas clientelistas. Passemos mais diretamente a estas questões.

Andrade (2005) propõe que se discuta o clientelismo a partir da tipificação de suas formas de ocorrência. Para elaborá-la, a autora explora a literatura recente sobre o tema, que é extremamente relevante para as nossas discussões, ao fornecer um denso quadro analítico que permite explorar o fenômeno como uma estratégia de atores coletivos que participam do OP. A autora destaca inicialmente que os tipos que identificou apresentam afinidades com períodos específicos da história política brasileira. Neste sentido, destaca primeiramente o tipo *tradicional*, associado ao Brasil ainda prioritariamente rural; chega ao *clientelismo de quadros* e, por fim, ao *clientelismo de massas*. Os dois últimos tipos ocorrem na história recente do Brasil, majoritariamente urbano. Percebe-se que há uma lógica na construção da tipologia que decorre do processo de modernização<sup>14</sup> da sociedade, embora a autora destaque reiteradas vezes que não se trata de pensar que a progressiva modernização vá extinguir o clientelismo. Ao contrário, o clientelismo de *quadros* e o de *massas* indicam que todos os sistemas políticos apresentam práticas tipificadas como clientelistas. O que muda, evidentemente, é extensão e o modo de ocorrência com que ele se faz presente em cada um

---

<sup>14</sup> Modernização é aqui entendida como processos de mudança estrutural: urbanização, industrialização e universalização dos direitos de cidadania.

deles. Neste sentido, o clientelismo é um fenômeno endógeno a todo e qualquer sistema político, como sustenta D'Avila Filho (2000). Recomenda-se, portanto, evitar a falsa oposição clientelismo/atraso versus democracia/moderno. A tipologia auxilia exatamente a compreender os novos contornos do clientelismo no contexto dos modernos arranjos político-institucionais, assim como das novas formas de participação política. Estas podem conviver com novas formas de clientelismo político. Nesta perspectiva, o clientelismo político é desvinculado da caracterização comum que o vê como forma tradicional de dominação política.

O marco divisório da transição do clientelismo tradicional para o de quadros, no Brasil, teria sido a revolução de 30, conforme apontaram também as análises de Nunes (2003), já citadas acima. Com o processo de urbanização e industrialização e a posterior emergência de partidos políticos nacionais, estes passam a exercer a função de mediadores dos recursos públicos na sociedade. Andrade distingue, assim, os dois primeiros tipos de relação patrão-cliente:

Diante do exposto, conclui-se que a diferenciação entre o clientelismo tradicional e o clientelismo de quadros encontra-se em dois níveis: a) no tipo de transação que acompanha o relacionamento - no clientelismo diádico, alta dependência e forte afeto por parte do cliente; no clientelismo de quadros, maior independência e moderado afeto por parte do cliente; b) na natureza dos recursos utilizados pelo patrão para cimentar esse relacionamento - no clientelismo tradicional, recursos pessoais; no clientelismo de quadros, recursos públicos.(...) Num primeiro momento, se evidencia a relação entre clientelismo tradicional e de quadros com a estrutura de Estado correspondente a cada tipo. Assim, o clientelismo tradicional corresponde a um tipo de relação característica da estrutura de Estado pré-capitalista na qual a autoridade é dispersa e a intervenção estatal tem um escopo limitado, havendo, ainda, uma separação considerável entre os níveis local, regional e nacional de governo - próprio, portanto, do Estado que conformou, no Brasil, a dominação coronelista. O clientelismo de quadros, por outro lado, "tende a associar-se à proliferação e ampliação do escopo das atividades estatais e também à crescente integração entre os níveis e estruturas de poder (ANDRADE, 2005, p.110).

Já o clientelismo de massas é assim definido:

O clientelismo é um instrumento a serviço de múltiplos interesses dos quais derivam

as suas conseqüências. No que se refere a esse aspecto, se entende clientelismo de massas como a conseqüência de uma relação pessoal de intercâmbio (troca) que se estabelece de forma voluntária e legítima, dentro da legalidade, entre os que podem ocupar e ocupam algum cargo público e os que desejam acessar os serviços ou recursos públicos em que é mais difícil ou, até, impossível alcançar, a não ser por esse vínculo ou relação. Trata-se de um intercâmbio (troca) extrínseco entre partes que beneficia a ambas porque sua situação de desigualdade funcional não afeta a troca que as duas partes requerem para alcançar seus fins (ANDRADE, 2005, p.119)

Gay( *apud* ANDRADE, 2005, p.116) analisou pesquisas recentes sobre o fenômeno na América Latina e chegou à conclusão de que os recursos distribuídos de forma clientelista beneficiam atualmente atores coletivos e não mais individuais. Neste sentido, o clientelismo passa a ser visto como uma estratégia política de grupos que convivem com a carência de uma série de benefícios que deveriam ser distribuídos pelo Estado como direitos, mas que são utilizados por políticos como favores a serem negociados em contextos eleitorais.

Isto nos coloca diante de uma realidade que merece ser objeto de pesquisas mais aprofundadas, especialmente no Brasil, que tem pautado a construção e execução de suas políticas públicas fundamentadas no princípio da participação popular. Esta se desenvolve em espaços institucionalizados, como os conselhos de políticas e o próprio orçamento participativo, mas também envolve ONGs e organizações da sociedade civil no processo de execução destas políticas. Há, assim, uma combinação de fatores 'novos' para a ocorrência do clientelismo e o caso brasileiro é peculiar em função da persistência de desigualdades sociais que afetam as relações entre os setores sociais mobilizados politicamente e os governantes.

Em função deste novo contexto, deve ser ressaltada a literatura relativa às formas de efetivação da *democracia participativa*. Neste campo de pesquisa, é possível distinguir, como o faz Fedozzi (2005), abordagens complementares que estudam a temática dos movimentos sociais no Brasil, que podem ser agrupadas da seguinte maneira: 1) estudos sobre garantias

institucionais e legais à manifestação, expressão e organização políticas consolidadas ao longo da democratização; 2) análise do caráter público/publicista destes movimentos e sua contribuição para a ampliação das fronteiras da política; 3) avaliações das potencialidades e limites das práticas participativas no Brasil (FEDOZZI, 2005, p.143). O terceiro conjunto de pesquisas é o mais recente e dele tiramos os elementos para avaliar as potencialidades e os limites de tais práticas na promoção da cultura cívica no Brasil.

Em seus primórdios, o Orçamento Participativo foi visto com extremo otimismo, uma vez que tornou pública a discussão orçamentária e ofereceu aos cidadãos condições de deliberar e fiscalizar a destinação deste tipo de recursos governamentais. O potencial transformador de práticas historicamente presentes na vida pública brasileira como o clientelismo, logo foi mencionado. Análises mais recentes também mobilizam argumentos similares. Segundo Fedozzi (2000),

ao primar por regras universais e previsíveis de participação e por critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades apontadas pelas comunidades, o OP estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos, que se opõe ao particularismo da "justiça casuística", isto é, da prática de distribuição de favores sem atenção às normas universais necessárias à cidadania, como prática tradicional que caracteriza a gestão pública brasileira.

Assim, a dinâmica do OP engendra a constituição de uma esfera pública democrática que parece favorecer o exercício do controle social sobre os governantes (accountability), criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos públicos, por parte desses últimos, como para a tradicional troca de favores (individual ou coletiva) que caracteriza o fenômeno clientelista. Isto porque, na prática do OP, a legitimidade dos pleitos da sociedade civil é constituída pela mediação de critérios transparentes de *justiça distributiva* que tendem, no confronto entre as demandas particulares entre si, a preservar os interesses públicos como conteúdo da gestão sócio-estatal e princípio da *res publica*. Esse processo, que pode ser sinteticamente definido como a instituição de uma *esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal*, expressa-se através de um sistema de partilha de poder, onde as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos de investimentos são construídas de forma procedimental e argumentativa, na interação institucional que processa entre os agentes do Executivo e as comunidades da sociedade civil (FEDOZZI, 2000, p.68-9).

As características mencionadas são indicadores importantes para fundamentar a

presunção de que o clientelismo passou a ser dificultado nestes novos espaços de participação societária. O problema é que o funcionamento de uma instituição nunca é exatamente correspondente aos princípios idealizados no seu processo de elaboração. Na medida em que os diversos atores sociais se apropriam dos espaços criados para a deliberação, as dinâmicas de funcionamento que se imprimem podem produzir resultados completamente diversos do que os originalmente esperados. Evidentemente que os resultados do efetivo funcionamento de uma instituição devem ser verificados em cada localidade em que ela é implementada. As pesquisas mostram, de fato, que são extremamente diversos os resultados do funcionamento do OP nos municípios que o adotaram.

D'Avila Filho(2000) sustenta que a literatura que analisa o OP contém um certo otimismo sobre a força inovadora das novas formas de participação. Um dos exemplos mencionados pelo autor é exatamente a obra de Luciano Fedozzi (1997). Este autor mobiliza o conceito weberiano de patrimonialismo como uma chave interpretativa da formação política e social brasileira. Visitando autores como Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Simon Schwartzman, Fedozzi descreve o que chamou da “nossa histórica não cidadania”(FEDOZZI *apud* D'AVILA FILHO, 2000, p.181). A emergência do OP passa a ser vista, portanto, como a possibilidade de que o princípio moderno do universalismo seja o principal sustentáculo da cidadania que, enfim, se efetiva por meio de mecanismo de participação ampliada da sociedade.

O principal problema desta chave interpretativa dos fenômenos políticos brasileiros, ancorada na noção de patrimonialismo, é a dificuldade para compreender as relações entre Estado e sociedade a partir das diferentes estratégias políticas que podem ser utilizadas pelos diversos atores sociais que buscam a inclusão política. Este problema se agrava na medida em

que o clientelismo passa a ser visto como condicionado pelo patrimonialismo, ou seja, é associado às formas tradicionais de dominação política. O agravante é que esta forma de compreensão das relações clientelistas leva o analista a decretar a morte do fenômeno com a emergência do OP, uma vez que as formas tradicionais de clientelismo são, de fato, suplantadas com o funcionamento do OP. Este diagnóstico, no entanto, oculta as formas modernas de manifestação do clientelismo, em que ele emerge como uma estratégia de atores sociais organizados em torno de identidades coletivas, que são os grupos que, por estarem organizados, mais conseguem obter os benefícios que almejam no processo de funcionamento do OP. Isto é o que fica demonstrado pelos dados da pesquisa de Andrade(2005) em Porto Alegre e Blumenau.

Boschi (1999) realizou um estudo comparativo sobre a implementação de instituições participativas em Belo Horizonte e Salvador. Seu objetivo foi o de identificar como se estruturam experiências locais de bons governos, entendidos como os que “propiciam condições para a participação popular na produção de políticas públicas que, por sua vez, bloqueiem ou neutralizem a vigência de práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos.” Embora o clientelismo esteja no título do artigo não se apresenta, ao longo do texto, evidências do tipo de pesquisa realizada nas instituições implementadas para demonstrar o modo como elas combatem as práticas clientelistas. Toma-se, praticamente como um pressuposto, que a existência e o funcionamento adequado de tais instituições são suficientes para acabar com antigas práticas políticas. Neste sentido, Boschi assume uma posição semelhante à de Vitor Nunes Leal e Nestor Duarte (os dois últimos citados por CARVALHO, José, 1997) que partiam do princípio de que o processo de modernização do país seria suficiente para resolver parte das anomalias do sistema político. Estudos mais

recentes, entretanto, apresentam dados mais sistemáticos do modo como o clientelismo persiste ou não nos espaços institucionais de participação dos governados em processos deliberativos, tais como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Políticas.

Avritzer (2000) apresenta os dados de um *survey* realizado em Belo Horizonte e Porto Alegre, por meio dos quais demonstra que a implementação e o funcionamento efetivo do OP mudaram as formas utilizadas pelos cidadãos para reivindicar e conseguir políticas públicas especificadas. Antes do OP, boa parte deles afirmava que era necessário recorrer a algum político para conseguir a realização de obras públicas. Após a implementação do OP, este passa a ser visto como um lugar para se alcançar o atendimento das demandas dos cidadãos. Estes dados indicam que a forma tradicional de clientelismo praticada por vereadores, por meio de emendas aos orçamentos municipais e negociação do mesmo em benefício próprio, são de fato combatidas pelo OP.

Souza (Celina, 2001, p.94), entretanto, afirma que o caso de Belo Horizonte apresenta uma certa peculiaridade. No intuito de reduzir a resistência dos vereadores ao OP, criou-se a estratégia de separar uma parte dos recursos orçamentários para que os vereadores continuassem a fazer sua distribuição de recursos públicos. Deste modo, mesmo com a criação do OP, manteve-se a possibilidade de ação clientelista por parte dos vereadores.

Por outro lado, Azevedo e Anastasia (2002, p.88) demonstram que o OP belo-horizontino atingiu frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos. Esta mudança ter-se-ia dado por meio da instituição de uma arena pública de negociação de interesses, que envolve setores diversos, tais como as associações reivindicativas, os movimentos sociais e os indivíduos, que passam a integrar os processos de tomada de decisão sobre a alocação de recursos da Prefeitura. Observa-se, como consequência, o fortalecimento

da cidadania e o rompimento com paradigmas clássicos da administração pública, que centralizam as decisões no executivo.

Azevedo e Anastásia (2002, p.89) sustentam que o “maior mérito do OP é combinar as características democráticas e progressistas, acima mencionadas, com sua capacidade de competir vantajosamente com as práticas clientelistas tradicionais”. Segundo os autores, os políticos que se valem de práticas clientelistas têm percebido, nas localidades em que o OP foi implementado, que se contrapor ou resistir a esta nova instituição tem trazido enormes custos políticos. Por outro lado, afirmam os autores, é possível identificar a atuação de políticos tradicionais visando a “capturar” o OP, na medida em que a novidade sempre vem, em maior ou menor grau, misturada com o velho. Segundo estes pesquisadores, os políticos de corte clientelista e grupos que possuem o controle sobre recursos estratégicos tentam adaptar suas práticas aos novos procedimentos instituídos pelo OP. (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002, p.89).

No entanto, o caso do OP de Recife, assim como o de Salvador, descrito por Boschi (1999), pode ser utilizado como um exemplo de que apenas a implementação desta instituição não é suficiente para mudar as práticas políticas na esfera municipal. Outros fatores influenciam o grau de êxito da implementação do OP. Avritzer e Wampler (2004) afirmam que, em Recife, o OP, em função do modo como foi implementado, apenas estabeleceu um novo local para a continuidade das práticas clientelistas vigentes. Neste sentido, é válido recorrer ao conceito de cultura política para o entendimento do fenômeno do clientelismo. Embora possamos creditar às instituições, como o fazem os teóricos do novo institucionalismo, a potencialidade para alterar as práticas e os comportamentos políticos, quando se trata de fenômenos de longa duração num determinado sistema político, as

mudanças demandam certo tempo para se processarem.

Ottmann (2006) estudou experiências participativas em três cidades brasileiras: Itabuna, Porto Alegre e São Paulo. Os resultados de suas análises são os seguintes: as instituições estudadas criaram novos canais para a ocorrência de práticas já tradicionais, características da cultura política local, como o clientelismo; por se tratar de locais em que a população tem acesso restrito aos direitos de cidadania, a implementação de mecanismos democráticos mais autênticos exige a criação de uma rede de assistência social universalmente acessível. O autor utiliza o termo “*cidadania mediada*” para descrever os processos de intermediação por agentes, como os líderes comunitários, entre o poder público e os destinatários das políticas.

Andrade (2005) aponta que, mesmo em Porto Alegre, criaram-se novos espaços para antigas práticas, embora com novos contornos:

“Os depoimentos evidenciam que, no OP, existe espaço para manobras e lutas por direitos particulares, ainda que não sejam de indivíduos, mas de grupos, o que comprova o caráter do clientelismo de massas, pois, ao contrário do tradicional (ou de quadros), exhibe tanto aspectos relacionais e hierárquicos quanto elementos de identidade e organização coletiva”(ANDRADE, 2005, p.227).

Passemos, agora, à análise de uma variável mencionada nos critérios de êxito do OP, geralmente aceitos, a saber, a tradição associativa da localidade. Esta é uma variável importante no modelo habermasiano de democracia deliberativa, em que as decisões legítimas são aquelas decorrentes de fluxos comunicativos que partem da instância societal para atravessar os procedimentos formais próprios da democracia e do Estado de Direito, culminando, ao final do processo, nos parlamentos e tribunais. O importante a destacar é que o modelo requer uma “sociedade civil autônoma e uma esfera pública capaz de gerar a formação democrática da opinião e da vontade”(SANTOS JUNIOR, 2001, p.84). As

características do associativismo em cada localidade interferem significativamente neste processo.

A pesquisa desenvolvida por Andrade(2005) em Porto Alegre e Blumenau demonstra que o modo como o associativismo se desenvolveu em cada localidade em que o OP foi implementado interferiu no funcionamento posterior desta instituição. Destacam-se, sobretudo, as estratégias utilizadas pelas associações para alcançar seus objetivos. Andrade(2005) aponta que a atuação destas associações era fortemente marcada por mecanismos de mediação política, que se caracterizavam como relações clientelistas entre políticos ou pessoas ligadas a eles e os setores organizados da sociedade civil. A tendência é que esta forma de atuação seja alterada com a instituição do OP, mas não completamente eliminada, na medida em que pode ser usada como uma estratégia das associações para conseguir os bens que reivindicam. O clientelismo é, neste sentido, visto como uma estratégia política de grupos e setores da sociedade que convivem num universo de carências materiais generalizadas.

Ampliando um pouco o espectro de análise, Santos(*apud* SANTOS JUNIOR, 2001, p.92) sustenta que a “eficácia das políticas governamentais encontra-se em estreita dependência do estado da cultura cívica do país, prevalecente em cada conjuntura histórica”. Este argumento foi amplamente explorado por Putnam(1996), que concluiu serem as experiências de desempenho institucional bem sucedidas aquelas relacionadas ao capital social da localidade. Nesta abordagem, a cultura cívica é a expressão, não apenas das regras de reciprocidade, mas do modo como estão incorporados na comunidade os sistemas de participação social, delimitados pelas associações da sociedade civil, que expressam uma determinada configuração de capital social.

Um dos motivos do sucesso da experiência de OP em Porto Alegre é creditado à tradição associativa presente na cidade desde meados do século vinte. Destaca-se, em particular, o fato de que a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) teve papel importante na criação do OP portoalegrense. A associação foi uma das primeiras a reivindicar a participação popular no processo de elaboração do orçamento público, fato que veio a ter contribuição substantiva na emergência do OP. Avritzer (2003, p.23) destaca que o termo Orçamento Participativo não constava do material de campanha do então candidato à prefeitura de Porto Alegre, Olívio Dutra. Havia a menção aos conselhos populares, mas foi a UAMPA que reivindicou a implementação do OP. Andrade(2005, p.169) afirma que a expressão Orçamento Participativo teria aparecido pela primeira vez durante a administração de Dirceu Carneiro (1977-82), na cidade de Lages(SC)<sup>15</sup>.

É importante destacar o número de associações de moradores que estão representadas na UAMPA, o que nos colocada diante de valor próximo a 30% de todas as associações presentes na cidade. Neste sentido, percebe-se que se trata de uma pequena parcela, se considerarmos todo o conjunto de entidades similares existentes na cidade. Deste modo, devemos considerar que os efeitos advindos da instituição do OP como canal por meio do qual as organizações da sociedade se dirigem ao Estado para reivindicar a realização de obras públicas são limitados ao conjunto de organizações que atuam nesta instituição. Neste sentido, um aspecto do contexto político que não deve ser desprezado é o fato de que praticamente 70% das associações de Porto Alegre pode ter continuado a atuar segundo os padrões tradicionalmente vigentes, marcados por práticas clientelistas<sup>16</sup>, no processo de obtenção de benefícios públicos.

---

<sup>15</sup> Fedozzi(2005) e Souza(2001) destacam outras experiências participativas ainda no governo militar.

<sup>16</sup> Como destaca Merino: "No encontramos una sociedad desorganizada. Al contrario, encontramos una sociedad organizada bajo los moldes tradicionales de un clientelismo altamente articulado, eficiente, de tradición populista

Mas, as pesquisas indicam que o OP, quando se torna o principal meio de obtenção de benefícios públicos, dificulta sobremaneira os processos de mediação política para a distribuição clientelista de recursos públicos. Nesse caso, os principais instrumentos de combate à ação clientelista seriam: a publicidade das ações e deliberações tomadas no OP, assim como o estabelecimento de regras claras de participação no processo decisório e a limitação da prerrogativa dos vereadores de emendar o projeto orçamentário enviado pelo Executivo.

Entretanto, pesquisadores como Navarro(2003) chamam a atenção para um novo processo que pode estar afetando o funcionamento do OP. Trata-se da ação de indivíduos ligados ao Partido dos Trabalhadores para cooptar lideranças populares que tenham sido eleitas como delegados do OP. Deste modo, estes líderes seriam atraídos para compor os quadros do Partido e poderiam agir para assegurar que as obras definidas como prioritárias pelo partido fossem realmente vencedoras. “Quebrando os padrões de clientelismo típicos do passado, o OP aos poucos reinstituiu, contudo, um outro tipo de clientelismo, desta vez “de quadros” (ou “partidário”), que, infelizmente, vem bloqueando a potencialidade do processo”(NAVARRO, 2003, p.119).

Avritzer (2003, p.53), entretanto, critica o diagnóstico apresentado por Navarro, ao sustentar que a identificação da presença de quadros partidários no OP como elemento de particularismo não seria suficiente para configurar um novo tipo de clientelismo, o neoclientelismo. Baseando-se nas obras de Eisenstadt e Roniger (1981) e Mainwaring (1999), Avritzer (2003, p.53, nota 9) destaca que o clientelismo implica a presença de três processos: a desigualdade de relações sociais entre patrões e clientes; o particularismo na distribuição

---

y que tenía, incluso, respuestas para las preocupaciones e necesidades de determinados sectores de la población. Tuvimos, por tanto, muchas dificultades al empezar. El surgimiento de nuevas estructuras participativas que el Presupuesto Participativo impulsa y la aparición de nuevos liderazgos, custeinó de raíz un subsistema de representación y participación social corporativo"(MERINO, 2000, p.122)

desses bens para os clientes; e a constituição da máquina política por meio da incorporação de mediadores políticos nos processos distributivos. Avritzer (2003) recorre às análises do artigo de Marquetti (2003) para afirmar que os dois primeiros processos não estão presentes no OP portoalegrense.

D'Avila Filho (2000) sustenta o argumento de que a disputa entre o executivo e o legislativo instituída após a criação do OP é, em última instância, uma competição por clientela eleitoral. O instrumento utilizado pelo executivo é, neste caso, o OP. Baseado na formulação de Tarso Genro, D'Avila Filho sustenta que o OP é um acordo entre o Executivo e estratos populacionais menos favorecidos. Neste sentido, haveria, sim, uma assimetria de poder entre os participantes do OP, na medida em que o Executivo disporia de mais recursos e informação do que a comunidade organizada.

É importante destacar a ausência de mecanismos de regulação das relações entre estas partes, o que favorece a existência de relações assimétricas de poder, como as clientelistas. Há um regimento interno do OP, mas existe todo um debate em torno da necessidade ou não de se regulamentá-lo constitucionalmente ou por lei ordinária. Este debate teve início, em Porto Alegre, com o envio do projeto de lei número 270, do vereador Clovis Ilgenfritz (PT), à Câmara, em 1991. Está em questão, nesta polêmica, tanto a sobreposição de atribuições do OP e da Câmara, quanto disputas políticas no legislativo, sobretudo da bancada da oposição, e o Executivo.

D'Avila Filho(2000) enumera um conjunto de situações que contribuem para a existência de relações assimétrico-clientelistas:

- 1) assimetria: acesso irrestrito aos centros de poder e controle desigual sobre recursos, materiais ou simbólicos; 2) uma hierarquia vertical, não formal, particular e difusa; 3) ausência de canais institucionais autônomos de acesso aos recursos, garantidos por lei; 4) espaços não formalizados pela lei, onde a estrutura formal da sociedade é fraca e incapaz de fornecer, de modo estável e constante, bens e

serviços, principalmente aos setores mais carentes da população; 5) demandas fragmentadas; 6) troca recíproca e mutuamente benéfica entre atores(D'AVILA FILHO, 2000, p. 292).

Se compararmos, a partir destes critérios, as possibilidades de que as antigas negociações empreendidas por meio das emendas dos vereadores ao orçamento e o tipo de acordos que se estabelecem no OP, este espaço certamente apresenta maiores constrangimentos ao clientelismo. O caráter de informalidade do arranjo do OP, entretanto, também deixa brechas para que grupos determinados sejam beneficiados.

Andrade (2005) demonstra que os delegados do OP que declaram o vínculo com algum partido político têm uma maior propensão a agir de forma clientelista, entendida como a ação de privilegiar um grupo ou coletividade em detrimento da necessidade da maioria. Neste sentido, haveria, sim, o particularismo na distribuição dos bens no interior do OP de Porto Alegre e de Blumenau.

Como o prestígio das lideranças no OP está diretamente vinculado ao atendimento das demandas encaminhadas ao OP, essas lideranças farão o possível para obterem sucesso. Os recursos que as mesmas utilizarão para garantir suas disputas serão ancorados em suas práticas comunitárias e, como já visto anteriormente, muitas ainda se enquadram no clientelismo de quadros e/ou de massas(ANDRADE, 2005, p.225)

Outro tipo de atuação de quadros partidários nos processos decisórios do OP está diretamente ligado à presença de vereadores ou pessoas ligadas a eles no momento das reuniões do OP. Andrade(2005) identificou a atuação de um delegado do OP de Blumenau, que foi posteriormente eleito como um dos vereadores mais votados da cidade, com o objetivo de obter retorno eleitoral a partir de sua atuação no OP. Este vereador chegava a alugar ônibus para mobilizar a participação das pessoas no OP. Durante as atividades do OP, várias pessoas se dirigiam a ele nos momentos em que se votava alguma questão, demonstrando a centralidade deste ator no processo decisório. Caso similar acontece na Regional Venda Nova

de Belo Horizonte, em que uma vereadora da região aluga ônibus para que os moradores participem das plenárias do OP.

Os dados da pesquisa realizada por Andrade (2005) indicam que a parte mais expressiva da existência de relações clientelistas no OP de Porto Alegre e Blumenau acontece por meio da participação de lideranças dos movimentos populares, sobretudo das associações de moradores, nos processos decisórios. Andrade (2005) demonstra, primeiramente, a atuação destas entidades da sociedade civil organizada no processo de implementação do OP, como foi o caso da UAMPA. A própria dinâmica de atuação política destes movimentos, que organizam a participação política para conseguir benefícios ou bens de natureza negociável, faz com que o clientelismo seja uma das estratégias políticas a ser adotada para conseguir alcançar objetivos. O princípio do particularismo, semelhante ao da estratégia de membros de um partido político que buscam benefícios para fortalecê-lo eleitoralmente, seria o problema deste tipo de atuação, na medida em que os projetos que visam a solucionar os problemas que afetam toda a cidade dificilmente seriam aprovados no OP. Visando a superar esta limitação, foram criadas, em Porto Alegre, as plenárias temáticas para superar o “bairrismo” e incluir novos participantes, como os sindicalistas e setores das classes médias. Estas plenárias, de fato, alteraram o perfil dos participantes, ao incluir setores das classes médias e altas. O OP CIDADE criado em Belo Horizonte teve objetivo similar, destacando-se a criação de um espaço específico para a discussão de problemas que afetam toda a cidade, como obras para solucionar os problemas do tráfego urbano.

Recentemente, o OP de Belo Horizonte inovou mais uma vez, ao criar o OP digital. Concorreram, em cada regional, quatro obras que foram selecionadas pela COMFORÇA (Comissão de fiscalização das obras do Orçamento Participativo). Ao final, uma obra foi

selecionada em cada regional. O processo contou com a participação de 172.938 votantes (Sitio da Prefeitura de Belo Horizonte, 2007). Esta talvez seja a principal inovação para possibilitar a participação de setores de classe média e alta no processo, uma vez que as obras podem beneficiá-los e os custos de participação no processo são muito baixos.

Sendo grupos já organizados em torno das necessidades de cada localidade, as associações de moradores conseguem destacar-se nos processos do OP, principalmente no processo de eleição dos delegados. Deste modo, a futura ação representativa destes delegados estará orientada para conseguir a aprovação das obras que interessam aos grupos aos quais estão ligados. Os dados apresentados por Andrade (2005, p. 178), referentes ao ano 2000, indicam que 87,5% dos delegados do OP de Porto Alegre participam de alguma organização comunitária. Os números relativos aos anos de 1993, 1995 e 1998 são, respectivamente, 71,28%, 73,88% e 66,9%. (SILVA, 2003, p.161). Nestes anos, o perfil dos participantes do OP foi amplamente pesquisado. Com base nestes dados, D'Avila Filho (2000) avalia as modalidades de participação no processo e a força política de cada grupo. Conclui que as possibilidades reais de decisão de indivíduos que participam isoladamente do OP são limitadas. Neste sentido, outras pesquisas indicam um aumento do associativismo local após a implementação do OP, na medida em que se percebe que o sucesso na obtenção de benefícios está diretamente ligado à participação organizada.

O caso do OP Habitação de Belo Horizonte traz elementos importantes para caracterizar o modo como os processos de mediação política podem continuar acontecendo, mesmo após a implementação desta forma de participação. O OPH foi implantando em 1995 para ser o principal mecanismo de relacionamento entre o poder público municipal e o Movimento dos Sem-Casa de Belo Horizonte. O primeiro ponto a ser destacado é que as

regras da participação no OPH foram construídas a partir da prioridade de manter a autonomia do Movimento dos Sem-Casa, como podemos observar na sua cartilha:

(...) na administração democrática popular de Belo Horizonte o que vale é a sua participação. A escolha dos contemplados do OPH é feita de acordo com as normas estabelecidas pelo núcleo e leva em consideração a participação ativa nas reuniões e a carência das famílias cadastradas. (...) [A escolha das famílias é, portanto, ] de responsabilidade do Movimento dos Sem-Casa, através dos núcleos. Cada núcleo tem o direito de escolher as famílias que irá atender(...) Dessa forma, todas as pessoas têm chance, desde que estejam organizadas e participando (URBEL *apud* RIBEIRO, 2005, p.141).

Ribeiro (2005, p.142) demonstra que a autonomia e independência concedidas aos núcleos do Movimento dos Sem-Casa para indicar as famílias que seriam beneficiadas teve como consequência a emergência de práticas políticas predatórias, tais como o clientelismo urbano, a política do favor e o autoritarismo social, que, a seu ver, estão colocando em risco o modelo democrático proposto. Considere-se, por exemplo, o seguinte procedimento: aos coordenadores dos núcleos foi repassado um número de senhas que correspondia ao número de moradias para a distribuição por cada núcleo. Partiu-se do princípio de que o processo de indicação das famílias seria realizado no interior de cada núcleo, a partir de um debate aberto entre iguais. O resultado final, entretanto, não foi exatamente este. Os coordenadores aproveitaram-se da posição de mediadores para garantir benefícios pessoais do processo de indicação das famílias.

Deste modo, foram encontrados na lista dos indicados “nomes de familiares diretos dos coordenadores, de jovens sem sequer possuir família nuclear constituída e, até mesmo, famílias cujo perfil socioeconômico estava fora dos critérios gerais de atendimento” (RIBEIRO, 2005, p.144). Os laços pessoais determinaram a indicação das famílias, reafirmando a existência de relações puramente clientelistas no processo.

Face a esta distorção, os técnicos envolvidos no processo de cadastramento dos

beneficiários solicitaram a alteração do mecanismo de indicação das famílias. Foi instituída, a partir de então, a obrigatoriedade de que cada núcleo realizasse uma reunião interna em que se indicaria publicamente as famílias beneficiadas, da qual se lavraria uma ata formalizando as decisões tomadas. Este mecanismo, entretanto, não foi suficiente para sanar os problemas anteriores. Várias atas eram nitidamente forjadas, além daquelas que expressavam a completa incapacidade do movimento em estabelecer uma relação positiva com o Estado, “na medida em que registravam processos decisórios internos que colocavam em dúvida a legitimidade da reunião coletiva que lhes dava origem” (RIBEIRO, 2005, p.145).

Foram elaborados, em seguida, modelos específicos de atas para cada tipo de reunião, com o objetivo de minimizar a prática das irregularidades. Alguns avanços foram alcançados, mas as medidas adotadas não foram eficazes o bastante para sanar os problemas mais graves, persistindo o poder de influência e manipulação das lideranças sobre as famílias. As diversas iniciativas procedimentais que tinham como objetivo dar publicidade às práticas predatórias no interior dos núcleos levaram a URBEL a reconhecer irregularidades e distorções na implementação da proposta do OPH que vinham comprometendo a consecução dos objetivos pretendidos. Isto fica explícito no relatório de avaliação do OPH 2001-2002: “O processo de discussão pública precisa ser aperfeiçoado, qualificando mais a participação da população e das lideranças envolvidas” (URBEL *apud* RIBEIRO, 2005, p.147).

Diante deste tipo de problemas, conclui-se que os esforços de democratização da política de habitação em Belo Horizonte por meio do estabelecimento de instrumentos participativos de gestão não foram capazes de combater o acesso seletivo a bens e serviços públicos, característica que foi facilitada pelos procedimentos de indicação irregular de famílias, que davam grande controle aos coordenadores. Estes aproveitavam o poder de fazer

as indicações para beneficiar famílias escolhidas de modo pessoal.

Destacamos até aqui algumas possibilidades da ocorrência de práticas classificáveis como clientelistas nos processos políticos que se estabelecem no OP. No entanto, é necessário reconhecer que a possibilidade de mudanças nas regras de funcionamento, a cada ano, constitui poderoso instrumento para aperfeiçoar os mecanismos de controle que se desenvolvem no interior da instituição. Além disto, as próprias características inerentes ao OP, dentre as quais podemos destacar a publicidade das decisões, a abertura à participação de todos os cidadãos, bem como as regras claras de funcionamento, propiciam à população elementos fundamentais para que se aproprie do OP como um espaço de intermediação de interesses e negociações entre os participantes. A ênfase que colocamos na possibilidade de ocorrência de relações clientelistas no OP teve como objetivo, sobretudo, destacar que, apesar dos enormes avanços alcançados nesta instituição, ela não está completamente isenta deste tipo de prática. Este reconhecimento é necessário para que os mecanismos de fiscalização sejam aperfeiçoados e possam minimizar seus efeitos perversos.

Pretendíamos, enfim, evitar o otimismo exagerado que se pode perceber em algumas análises que estabeleciam uma relação quase direta entre a criação do OP e o fim do clientelismo político. Indicamos que a realidade difere um pouco deste diagnóstico e que é muito produtivo partir da premissa de alguns analistas contemporâneos do clientelismo, que o consideram como um fenômeno inerente às relações de poder. Pensamos que as análises que constatarem o fim das relações clientelistas no OP acabam por ocultar um problema que de fato persiste. Não sendo visto como um problema, não haveria a necessidade de correções nas práticas já estabelecidas.

### ***Organizações não-governamentais***

Perspectiva complementar à apresentada até aqui refere-se à identificação de práticas tipificadas como clientelistas na esfera da implementação de políticas sociais com a participação de ONGs, o que se tornou prática generalizada após 1988. Estudos sobre esta dimensão da política brasileira podem complementar o quadro descrito pelas pesquisas centradas no funcionamento do OP. Este, sendo uma *instituição híbrida*, assim como os Conselhos Setoriais, de que trataremos adiante, permite incorporar a demanda por participação mais efetiva dos governados nas decisões produzidas no âmbito do Estado. No entanto, ao longo dos anos noventa do século passado, observou-se também o movimento inverso do Estado em direção à sociedade, em busca de parcerias eficazes para a execução de diversas políticas, sobretudo na área social.

Visando a ampliar a referência empírica para a discussão do tema do clientelismo, apresentaremos a seguir um breve relato de pesquisas que têm por objeto a realidade política brasileira recente, a partir deste novo cenário. Relaciona-se a este processo transformações tanto no papel do Estado quanto da sociedade no enfrentamento de problemas sociais. Um aspecto extremamente relevante deste contexto foi mencionado anteriormente. Trata-se do agravamento do que se poderia chamar de crise fiscal do Estado em relação à área das políticas sociais e seu financiamento.

O grande desafio a ser enfrentado é a necessidade de se produzir transformações sociais, econômicas e políticas capazes de superar a concentração de renda e as decorrentes desigualdades sócio-econômicas por meio da conquista e do exercício da cidadania plena. Isto

implica o exercício das liberdades civis, da participação política e de condições sócio-econômicas menos desiguais. É neste contexto que a participação popular nos canais institucionais criados após 1988 adquire extrema relevância, configurando as dimensões de uma cidadania ativa.

Ao tratarmos deste movimento de reconfiguração das responsabilidades do Estado e sua busca por parcerias com setores organizados da sociedade civil para a realização de políticas públicas temos que passar necessariamente pela análise das Organizações Não-Governamentais.

O termo ONG foi cunhado pela ONU, em 1946, “para designar entidades não-oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social, dentro de uma filosofia de trabalho denominada “desenvolvimento de comunidade” (GOHN, 1997, p.54). Neste momento, percebe-se que o critério da definição da ONU é a estrutura jurídica: ser ou não ser governo, o que coloca as ONGs no âmbito da esfera privada. Contemporaneamente, várias ONGs partem de outro critério para se auto-definirem, uma vez que teria emergido um outro setor na esfera da organização geral da sociedade que pode ser denominado “público-comunitário-não-estatal, vindo a se constituir no “terceiro setor” da economia, no plano informal” (GOHN, 1997, p.54). Esta autodenominação, no entanto, não nos parece analiticamente a mais apropriada, o que nos leva a concordar com Fernandes (1996) que sustenta o argumento de que as Organizações Não-Governamentais representam o sintoma mais claro do terceiro setor, pois se encaixam na idéia do “*privado com funções públicas*”. Observa-se deste modo, conforme nos sugere Coelho (2000), que o terceiro setor é um novo ator social e também um novo conceito. A produção e a discussão sobre o tema são recentes no Brasil, datando de pesquisas dos anos 90. (COELHO, 2000, p.17).

Por meio de um estudo que teve como fonte de dados 32 diretórios de ONGs em 24 países da América Latina, Fernandes (1994) indica que estas instituições aparecem no continente, de forma massiva, a partir da década de 1970 (FERNANDES, 1994, p.68). No Brasil, a realização da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, a Rio-92, é considerada um marco na consolidação de apoios mútuos, tanto no nível nacional, quanto internacional. Durante e após este evento houve uma popularização do termo ONG no país.

De acordo com análise de Fernandes,

a primeira geração de ONGs na América Latina surgiu, via de regra, como uma solução *ad hoc* para uma falta de opções, que se imaginava ser conjuntural no sistema institucional existente - centros de pesquisa que se formavam à margem de universidades submetidas a pressões do Estado autoritário, núcleos de educação popular paralelos ao sistema escolar oficial, grupos de apoio a movimentos sociais emergentes sem conexões com os organismos políticos legais, etc(1994, p.66)

A noção que se tinha, inicialmente, era a de que seriam experiências passageiras, mas não foi bem assim. Estas instituições vieram para ficar e têm participado ativamente da cena pública contemporânea.

O fato de que as ONGs possuem uma permanência ao longo dos anos é utilizado por Coelho(2000) como um critério para diferenciá-la dos movimentos sociais. A autora enumera uma série de características comuns tanto aos movimentos sociais, quanto ao terceiro setor, destacando o fato de serem:

(a) não-governamentais, pois estão fora do aparato do formal do Estado, embora em interação permanente com ele; b) sem fins lucrativos, e quando propõem alguma atividade rentável é para conseguir recursos para suas atividades; c) também são autônomos e autogovernados; d) também deles participam indivíduos que se envolvem voluntariamente(COELHO, 2000, p.77).

Além destas semelhanças entre os movimentos sociais e as organizações do terceiro setor, eles têm também objetivos iguais: a conquista de um bem público ou coletivo”(COELHO, 2000, p.77). A principal diferença seria, portanto, o fato de que os movimentos sociais não

possuem uma estrutura formal feita para perdurar no tempo. Ao contrário, estes movimentos são episódicos e contextuais, ao passo que as organizações do terceiro setor adquirem estabilidade institucional e organizacional.

Podemos sintetizar as diferenças entre movimentos e ONGs afirmando que a lógica que preside as últimas deve ser baseada na ação racional, ao passo que os movimentos representam um misto de ação não-racional/racional. Deste modo, as ONGs têm condições de potencializar competências das demais organizações da sociedade civil que agem em conjunto. Esta situação pode ser claramente caracterizada pelo trabalho de assessoria que estas entidades prestavam, e ainda prestam, aos movimentos sociais.

Uma questão extremamente relevante para a análise do modo como as ONGs participam da execução de políticas públicas está relacionada às transformações operacionais pelas quais tiveram que passar este conjunto de entidades. Uma das mais significativas foi a introdução da necessidade de se trabalhar por meio de projetos, instrumento através do qual estes organismos formulam suas demandas por recursos, descrevendo as atividades e serviços que podem oferecer para participar e concorrer a editais, sejam eles de organismos internacionais ou de órgãos governamentais. Uma das conseqüências mais imediatas deste processo foi a incorporação da lógica pragmática ao setor, por meio da qual se apresenta um planejamento de atividades que serão cumpridas, de acordo com um cronograma específico, um número determinado de recursos humanos e materiais necessários para a execução das atividades/serviços, planejamento este objetivamente acoplado a orçamentos. Posteriormente, há a necessidade de produção de relatórios para a prestação de contas do trabalho feito e dos recursos utilizados. Toda esta lógica de planejamento exige um corpo técnico qualificado para desenvolver as atividades, desde o processo de concepção dos projetos até o processo de

prestação de contas. (FERNANES, 1994, p.67).

Esta transformação não foi uma tarefa simples. Muitas organizações tiveram dificuldades para conciliar esta especialização que lhes foi exigida obrigando a constituição de um corpo técnico, com as atividades de mobilização e articulação social. Mas, praticamente não tiveram outras opções. A especialização técnica foi uma necessidade de sobrevivência e adequação aos padrões que passaram a ser exigidos para a captação de recursos e a consequente manutenção das suas atividades fim. Por outro lado, a demanda do Estado e dos organismos multilaterais por competência e resultados cresceu progressivamente.

Coelho (2000) nos chama a atenção para um elemento importante na análise do terceiro setor, neste novo quadro da realidade política recente, ao afirmar que essas abordagens ideologicamente neutras na aparência, na esfera das políticas sociais, na verdade contêm fortes elementos normativos. A “descoberta” do terceiro setor ocorre ao mesmo tempo que políticos começam a reconsiderar a divisão de trabalho entre os setores público e privado e a examinar caminhos alternativos para reduzir as responsabilidades do Estado. Atualmente, o interesse intenso por esse setor percorre todo o espectro político, da esquerda aos conservadores” (COELHO, 2000, p.67). Diagnóstico similar pode ser encontrado nos trabalhos de Tatagiba(2005), já mencionado acima, Dagnino(2004) e Teixeira(2002).

Começamos pela última, que desenvolve uma interessante análise da vinculação das ONGs com o Estado e com o conjunto da sociedade. A autora afirma: "(...) o processo de abertura de canais de interlocução da sociedade civil com o Estado foi acompanhado por um processo de ajuste estrutural que previa transferir responsabilidades do Estado para a sociedade e inserir as ONGs no projeto de colaboração em políticas compensatórias"(2002,

p.108). Esta concepção está fundamentada no pressuposto de que estas organizações têm um grande conhecimento dos problemas relativos aos segmentos temáticos em que concentram sua atuação, bem como seriam capazes de ser ágeis e eficazes para ajudar a propor soluções. Deste modo, estas organizações dariam mais legitimidade às políticas governamentais.

A análise proposta por Dagnino (2004) será mais explorada com o objetivo de aprofundar a questão levantada por Coelho(2000), para quem a suposta neutralidade ideológica das diferentes abordagens do terceiro setor, na verdade, contêm elementos normativos fortíssimos. Dagnino(2004) sustenta o argumento de que haveria uma “confluência perversa entre um projeto político democratizante participativo, e o projeto neoliberal, que marcam hoje, desde o nosso ponto de vista, o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira”(DAGNINO, 2004, p.95). O argumento da autora fundamenta-se, portanto, na distinção entre dois projetos políticos, designando com isto um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”( DAGNINO, 2004, p.98). O que há de perverso nesta confluência é o fato de que ambos os projetos políticos, que têm concepções diferentes do que seja a boa vida em sociedade, defendem a necessidade de uma *sociedade civil ativa e propositiva*.

O primeiro projeto político, descrito pela autora como participativo e democratizante, refere-se a um conjunto de mudanças ocorridas na sociedade brasileira a partir dos anos 70, com a luta de setores organizados da sociedade em defesa dos direitos humanos, das melhores condições de moradia, de transporte, de saúde e educação. Inicialmente mobilizados contra o Estado autoritário, as ações e concepções destes diferentes movimentos que se espalharam pelo país terminaram por constituir campos éticos-políticos que os “unia”, a despeito da ação

pontual e fragmentada característica da própria forma de organização em torno de problemas específicos.

Um dos efeitos deste movimento foi a pressão sobre os legisladores para assegurar a construção de espaços participativos no texto constitucional de 1988. Os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos representam instituições capazes de abrigar estes princípios defendidos por todos os movimentos da sociedade civil que reivindicam a participação ativa na construção de políticas públicas, neste momento, em conjunto com o Estado.

Por outro lado, o avanço da estratégia neoliberal produziu mudanças que podem ser identificadas no âmbito do Estado e do mercado, mas seus impactos na cultura política do Brasil e da América Latina são menos perceptíveis. O caso brasileiro caracteriza-se pela existência do projeto descrito anteriormente, que se apresenta como antagônico a este último. Embora se configure como um campo de conflito, ambos os projetos afirmam a necessidade de uma sociedade civil ativa e propositiva, de tal sorte que mobilizam os mesmos conceitos, tais como o de participação e cidadania, mas com conteúdos e significados diferenciados.

No que se refere ao conceito de sociedade civil, ocorre progressivamente uma identificação deste termo com as ONGs, sendo por vezes tratado como sinônimo de terceiro setor. Este processo tem sido reforçado por uma tendência mundial que tem sido chamada de “onguização” dos movimentos sociais (ALVAREZ *apud* DAGNINO, 2004, p.100).

A noção de participação, núcleo central do projeto democratizante participativo, também sofre o mesmo processo de mudanças. Passa a ser vista a partir de uma perspectiva privatista e individualista, retirando o conteúdo e significado coletivo enfatizado anteriormente. Associada a esta alteração está a idéia de solidariedade, principal fundamento

desta concepção de participação, que é também esvaziada de seu significado político e coletivo, apoiando-se no terreno privado da moral. Os grandes temas a serem enfrentados são a pobreza e a desigualdade social, mas da perspectiva do que cada um pode fazer para enfrentar este problema.

A redefinição da cidadania passa pelo debate sobre procedimentos. O primeiro deles é a redução do significado coletivo defendido pelos movimentos sociais, prevalecendo o entendimento estritamente individualista da noção de direitos. O segundo se refere a uma aproximação entre a cidadania e o mercado, na medida em que a principal transformação a ser realizada para cada um constituir-se enquanto cidadão é a integração individual às transações que se estabelecem no mercado, ou seja, tornar-se um consumidor e um produtor. Uma das conseqüências extremamente significativa para os trabalhadores é a defesa da eliminação dos direitos trabalhistas já regulamentados em prol da livre negociação entre patrões e empregados.

O cerne da transformação dos conceitos realizada por este projeto neoliberal refere-se a um outro entendimento da gestão do social.

Principal recurso desta forma de gestão, o apelo à solidariedade se restringe à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e penosamente construídas desde os anos oitenta (TELLES *apud* DAGNINO, 2004, p.107).

Esta é a concepção de cidadania que orienta as ações da maior parte das fundações empresariais, que compõem o que tem sido denominado de terceiro setor, que cresceu significativamente no Brasil nos últimos anos. O problema é que esta noção também reflete a opinião de segmentos importantes do Estado brasileiro, tendo como conseqüência a “ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e

da desigualdade” (DAGNINO, 2004, p.107). As políticas sociais passam a ser formuladas e gerenciadas como esforços emergenciais destinados a segmentos sociais específicos, que enfrentam os problemas mais sérios de sobrevivência material e de realização social.

A despeito do possível reducionismo dos argumentos de Dagnino (2004) que tenhamos efetuado ao sintetizar sua tese da contraposição entre dois projetos políticos no Brasil atual, a intenção foi destacar criticamente a interseção que se explicita entre a teoria e prática política, já anunciada pela autora ao resignificar a expressão *política cultural*<sup>17</sup>. Do ponto de vista teórico, nos parece perfeitamente razoável a contraposição entre as duas dimensões de entendimento da política mencionadas por Dagnino(2004), no que se refere à cidadania, por exemplo, basta mencionarmos a clássica distinção entre as suas dimensões *cívica e civil*, questão sobre a qual nos deteremos mais longamente no capítulo seguinte. Não nos parece tão evidente, no entanto, a correlação direta estabelecida pela autora entre estes embates teóricos e os fatos da realidade política mencionados para exemplificá-los.

Nem todas as relações de organizações sociais com o Estado envolvem repasses de recursos por órgãos governamentais. Em pesquisa realizada em 1993 com filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG), somente 3,2% das ONGs declararam receber este tipo de financiamento(LANDIM & COTRIM, 1996). No ano de 1997, uma nova pesquisa foi realizada e indicou que metade das filiadas declarou receber recursos de órgãos do governo brasileiro(ABONG, 1998 *apud* TEIXEIRA, 2002, p.108). Percebe-se, deste modo, que a transformação estrutural mencionada acima por Tatagiba (2005) se expressa em números, por meio do crescimento substantivo de ONGs que receberam recursos governamentais. Vale destacar que a ABONG representa grandes organizações não governamentais brasileiras

---

<sup>17</sup> Ver citação à pagina 4, acima.

sendo surpreendente que apenas 3,2% delas tenham declarado o recebimento de recursos públicos no ano de 1993.

Uma interpretação mais imediata deste dado pode indicar que, de fato, estas grandes organizações não receberam recursos públicos. No entanto, há outra possibilidade de ler estes dados se tivermos em mente uma prática usual na atualidade, em que determinadas organizações conseguem estabelecer contratos com o poder público para oferecer um serviço para o qual ela não está habilitada. No entanto, esta organização contrata outra que oferece o serviço estipulado em contrato. Por exemplo, o Ministério Público Estadual de São Paulo está investigando a contratação sem licitação, durante os cinco anos da gestão Geraldo Alkmin (PSDB), que somam cerca de R\$80 milhões, com a Uniemp – Fórum Permanente das Relações Universidade Empresa, uma ONG, que subcontratou outras empresas e institutos. Pela diversidade de secretarias que contrataram a Uniemp, 16 das 25 estaduais, percebe-se este processo de “terceirização” dos serviços (Jornal *O Globo*, 20/03/2007).

É importante ter como referência o tipo de relação que se estabelece entre o Estado e as ONGs por dois motivos. O primeiro é que estas entidades estão cada vez mais envolvidas na formulação de políticas públicas. O segundo é o fato de que são vistas como assumindo as responsabilidades sociais que o Estado estaria abandonando. “Trata-se de perceber, portanto, como essas organizações influenciam, pressionam ou comprometem-se com instituições do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p.109).

Com este intento, Teixeira (2002) estabelece uma tipologia fundamentada em três diferentes formas de relações estabelecidas entre ONGs e o Estado. "A primeira forma pode ser caracterizada como uma relação menos formal que envolve, por um lado, pressão, monitoramento e crítica por parte da ONG junto ao Estado, e, por outro, em alguns casos,

proposição, colaboração e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo" (TEIXEIRA, 2002, p.110) Este primeiro tipo de relação foi classificado como "*encontro pressão*"

O segundo tipo de relacionamento entre ONG e o Estado foi classificado de "*encontro prestação de serviço*", que é aquele caracterizado por um serviço prestado pela ONG, no qual o Estado se relaciona com ela como se estivesse contratando os serviços de uma empresa, seja para fazer uma consultoria, seja para contratar um serviço específico"(TEIXEIRA, 2002, p.111). Este tipo é extremamente expressivo e sua real dimensão pode ser observada pela polêmica que se estabeleceu a partir das denúncias de desvio de verbas no esquema de superfaturamento de ambulâncias que ficou conhecido como a máfia dos Sanguessugas. O relatório final da CPMI que investigou este caso recomendou a necessidade de que as ONGs participassem de licitações para executar serviços públicos. O Executivo vetou a proposta, sob a justificativa de que isto não resolveria o problema e de que muitos serviços essenciais à população teriam que ser suspensos, caso a medida fosse adotada, conforme afirmou Paulo Bernardo, Ministro do Planejamento, em entrevista à imprensa (Jornal Nacional, 05/01/07). Neste caso específico, a denúncia é de corrupção e de desvios de verbas por meio de ONGs. Mencionamos o caso, no entanto, para destacar que o mecanismo de transferência de recursos destinados às bases eleitorais dos deputados é similar, indicando a possibilidade de se usar a ONG para práticas clientelistas.

O terceiro tipo de encontro foi denominado "*participativo*" porque "envolve a consolidação de projeto elaborado conjuntamente entre poder público e ONG" (TEIXEIRA, 2002, p.111). Em termos do grau de influência na própria formulação da política, este terceiro tipo é aquele em que a ONG tem maior autonomia e possibilidade de interferir efetivamente na concepção da política a ser implementada. Desta forma, este terceiro tipo também abre

maiores possibilidades para que a ONG aja em benefício próprio, ao defender a oferta de serviços que ela ofereça, por exemplo. Este é um risco da autonomia. Como indicaremos adiante, este é um dos desafios a serem superados pelos Conselhos de Políticas em que representantes da sociedade civil perdem de vista o princípio do universalismo que deveria nortear suas ações no processo de construção da política, que é pública, e são guiados por princípios particularistas, no sentido de que tendem a beneficiar suas próprias organizações.

Os movimentos sociais foram caracterizados, num certo período de sua história, por concentrarem suas atuações contra o Estado autoritário brasileiro. Avritzer (*apud* DAGNINO, 2002, p.9) situa o nascimento da sociedade civil brasileira na década de 1970, uma vez que só a partir de então se pode falar em autonomia destes movimentos em relação ao Estado. Doimo (1995) descreve este modo de atuação dos movimentos sociais, no Brasil, destacando a importância da questão da *autonomia* para este conjunto de manifestações da sociedade. A busca pela autonomia não expressava uma recusa incondicional de participar de toda e qualquer institucionalidade política e sim a busca por uma atuação protagonista na invenção de novas formas de praticar a democracia. Devemos lembrar, evidentemente, que o Estado ao qual se contrapunham era autoritário até bem pouco tempo, justificativa extremamente relevante para esta atuação contestatória.

A década de noventa significou uma maior proximidade entre governos e sociedade civil. As entrevistas com membros de ONGs relatadas por Teixeira(2002) demonstram o receio destas organizações de perder a autonomia, construída desde os tempos do regime militar, e de serem cooptadas pelo Estado. Mesmo assim, as ONGs se aproximaram das instituições governamentais com o intuito de regularizarem as parcerias para a participação em políticas públicas. A necessidade de sobrevivência destas organizações deve também ser

mencionada como um elemento importante para esta aproximação com o Estado, na medida em que as ONGs pretendem continuar o desenvolvimento de suas atividades, anteriormente financiadas por organismos internacionais.

Deste modo podemos destacar pelo menos três fatores fundamentais que determinam o tipo de relação que será estabelecido entre ONGs e governos. “O primeiro deles é o projeto político que perpassa essa relação, o segundo é o poder efetivo de cada uma das partes no momento do encontro e o terceiro o grau de empenho por parte das pessoas envolvidas”, ou seja, a disposição dos representantes governamentais e das organizações em construir uma ação efetivamente compartilhada (TEIXEIRA, 2002, p.121).

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi possível observar uma concepção de participação que atribuía responsabilidades à sociedade que estavam anteriormente nas mãos do Estado. Fica bem nítida a posição de transferência de responsabilidades, destacada por alguns analistas. Dois exemplos nos parecem paradigmáticos a este respeito. O primeiro deles refere-se à importância adquirida pelo projeto das organizações sociais, gerado no interior do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) com o objetivo explicitado em seu plano diretor de tornar a administração pública mais eficiente no “desempenho de suas funções sociais, com ênfase na descentralização, na adoção de modelos gerenciais flexíveis, na autonomia de gestão e no controle por resultados” (NASSUNO, 1999, p.336). O segundo foi a criação do Programa Comunidade Solidária por meio do qual foi possível observar um forte incentivo ao voluntariado e às parcerias com sociedade civil para o enfrentamento de ações referidas à diminuição da pobreza e das desigualdades sociais.

Novas questões emergiram diante deste novo padrão de relacionamento de ONGs com o Estado. Primeiramente, a burocracia pública teve que se adaptar aos novos formatos das

organizações que passaram a prestar alguns dos serviços públicos. A estrutura de uma ONG é bem diferente das empresas prestadoras de serviços. Por parte da ONG há uma necessidade de lidar com a formulação de projetos, que envolve um planejamento adequado das atividades que serão desenvolvidas, bem como dos recursos necessários para a realização destas e dos produtos finais. Tornou-se necessário todo um aprendizado para o preenchimento de relatórios e gerenciamento financeiro dos projetos. Neste ponto, ocorreram problemas, na medida em que a expectativa do poder público de lidar com ONGs eficazes e eficientes nem sempre foi correspondida (TEIXEIRA, 2002, p.130). Entrevistas realizadas com membros destas organizações indicam que muitos projetos formulados por suas entidades não são aprovados por falta de habilidade na adequação dos mesmos aos modelos exigidos pelas agências governamentais e mesmo pelo conhecimento limitado que possuem da população a ser atendida, ou seja, o público alvo de uma política determinada. Por mais que as ONGs disponham de quadros técnicos qualificados, nem sempre é possível estabelecer um diálogo de igual para igual com os técnicos do governo, principalmente em função do problema da assimetria informacional. Este tipo de problemas se coloca também no OP e nos Conselhos.

Outro problema a ser enfrentado pelas ONGs “é a alta rotatividade de programas de governo dentro do Estado, o que faz com que haja insegurança quanto ao futuro do trabalho” (TEIXEIRA, 2002, p.131). Neste sentido, o respaldo da sociedade civil ao trabalho desenvolvido pelas organizações pode ser a única forma de lidar com a alternância de poder que caracteriza o regime democrático, na medida em que a própria sociedade pode cobrar a manutenção de projetos específicos.

No caso das ONGs que prestam serviços ao poder público, devemos destacar a perda da autonomia da organização, na medida em que passa a depender do repasse de recursos do

Estado. Este ponto é crucial para a análise do clientelismo, se pensarmos, por exemplo, na atuação daquelas organizações que possuem assento em conselhos temáticos. A possibilidade de crítica autônoma a proposições dos agentes governamentais pode ficar extremamente limitada, o que tenderia a reforçar o predomínio do executivo na proposição da agenda e na aprovação dos projetos de seu interesse.

No entanto, organizações da sociedade civil podem manter a sua autonomia por meio de outros instrumentos, como demonstram Acharya, Houtzager e Lavallo (2004, p.20) ao relatar os resultados de uma pesquisa empírica que teve como objetivo verificar se as associações por eles estudadas conseguiam suas demandas por bens públicos apenas por meio de suas relações com setores do poder público, ou se realizavam também manifestações e outras formas de pressão para atingir seus objetivos políticos. A pesquisa feita permitiu-lhes concluir que as organizações da sociedade civil, em função de suas práticas de atuação política e do fato de se valerem dos novos formatos institucionais participativos para alcançar suas metas políticas, combatem o clientelismo.

### ***Conselhos de Políticas Públicas***

Os Conselhos de Políticas Públicas representam um destes espaços institucionais em que se desenvolvem o que Teixeira designou como encontros entre o Estado e ONGs, assim como com demais entidades da sociedade civil. Tatagiba (2002) desenvolveu um estudo que hoje é referência para quem estuda os Conselhos de Políticas Públicas e que teve como

objetivo “reunir uma literatura que tem estudado os conselhos para tentar produzir, a partir das semelhanças e afinidades, as generalizações possíveis” (TATAGIBA, 2002, p.56). A autora buscou identificar: os principais temas/problemas, as variáveis mais privilegiadas, o tipo de avaliação predominante sobre os conselhos e sua atuação política (TATAGIBA, 2002, p.56).

Já apresentamos acima um argumento muito presente em várias análises atuais sobre a participação da sociedade, no qual se pretende articular a democratização do processo deliberativo com a eficácia dos resultados, sendo que o primeiro elemento aparece como uma condição do segundo. Esta condição se viabilizaria com o governado exercendo um papel mais efetivo de fiscalização e controle, estando “mais próxima do Estado”, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2002, p.47).

Torna-se, então, conveniente verificar se mais de dez anos de funcionamento dos conselhos foram capazes de efetivar esta expectativa. O universo de análise inclui pesquisas que foram desenvolvidas em Conselhos de Saúde, de Assistência Social e de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes. (TATAGIBA, 2002, p.48). Trata-se de uma pequena amostra destas instituições que representam a maior experiência participativa brasileira, uma vez que está presente em todo o território nacional. Em 2001, uma pesquisa realizada pelo IBGE em 5560 municípios brasileiros identificou um total de 32430 Conselhos Municipais de Políticas Setoriais (PESSANHA, CAMPAGNE e MATOS, 2006, p.9).

Tatagiba (2002) se baseia na pesquisa desenvolvida conjuntamente pelo IBAM, pelo IPEA, e pela Comunidade Solidária, no ano de 1997, que classificou os conselhos em três tipos principais: 1) conselhos de programas; 2) conselhos de políticas e 3) conselhos

temáticos.

Os **conselhos de programas**: vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela(...) Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de escolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política. Exemplos são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos.

**Conselhos de Políticas**: (...) ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...) São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização de ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado. Neste grupo situam-se os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente (...) Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zelam pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas”.

Os **Conselhos Temáticos**: “(...) sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda (...) Aqui, mais do que nas duas outras modalidades, os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Neste grupo, incluem-se os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Patrimônio cultural, de Urbanismo, etc.” (TATAGIBA, 2002, p.49, ênfases nossas).

Nossa atenção estará centrada no segundo tipo, ou seja, os conselhos de políticas públicas, que são definidos constitucionalmente e estão vinculados a políticas públicas diversas. Esta opção se justifica por que está aqui presente a transferência de recursos da União para os municípios no intuito de financiar as políticas de cada uma das áreas. O objetivo é verificar qual tem sido a participação da sociedade nestes conselhos, tendo em vista o problema que nos orienta. Procuraremos verificar se este tem sido um espaço de construção

de novas práticas e valores propriamente cívicos ou se ainda convive com práticas possíveis de serem tipificadas como clientelistas.

Outra distinção proposta por Tatagiba leva a distinguir os conselhos por suas características de composição: comunitários, populares e administrativos. (2002, p.53-54). Os comunitários foram comuns na década de 70 e 80 e tiveram como objetivo servir de espaços de apresentação de demandas da comunidade às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre governo e governado. Já os Conselhos Populares são espaços públicos criados pelos próprios movimentos sociais, que têm como características um nível menor de formalização e o não-envolvimento institucional. Os conselhos administrativos estão voltados ao gerenciamento direto e participativo das unidades prestadoras de serviços como escolas, creches e hospitais, mas não possuem poder para influir na formulação das políticas públicas da área em questão.

Tendo em vista a existência de conselhos comunitários e a conhecida relação clientelista que se desenvolveu nestes espaços, trata-se de verificar como os conselhos de políticas, que incorporam setores diversos da sociedade em todo o processo que vai da concepção à fiscalização das políticas públicas das áreas da assistência social, educação, saúde, criança e adolescente têm conseguido alterar a realidade anterior. Alguns elementos são importantes nesta direção da mudança e um deles é o fato de que os Conselhos atuais foram criados a partir da legislação federal.

Como afirmam Azevedo e Anastásia (2002, p.83), já havia conselhos setoriais no período autoritário, mas destacam-se pelo menos três diferenças significativas em relação aos atuais. Os primeiros foram criados pelo poder executivo, ao passo que foi a Constituição de 1988 que instituiu os conselhos atuais. A segunda diferença é que os conselhos do regime

militar eram apenas consultivos e propositivos, enquanto os atuais são deliberativos e têm a atribuição de fiscalizar a execução das políticas. A terceira diferença é a composição e a seleção dos membros do conselho. Os conselhos do período autoritário eram formados pela indicação do governador (tratava-se de conselhos estaduais), ao passo que os atuais são eleitos por entidades da sociedade civil que têm, geralmente, uma representação paritária em relação aos representantes do Executivo.

Deste modo, conselhos gestores de políticas podem ser definidos como "(...)espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e Sociedade Civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais" (TATAGIBA, 2002, p.54). Merecem destaque as três características que compõem a definição: a) composição plural e paritária; b) processo dialógico; c) instâncias deliberativas. Estes elementos diferenciam os Conselhos atuais das experiências anteriores já adotadas no país, como foi o caso dos conselhos estaduais temáticos do governo militar.

A questão da paridade tem sido tratada apenas do ponto de vista numérico, mas o mais importante é analisá-la a partir da dimensão propriamente política. Ou seja, trata-se de verificar se os procedimentos que viabilizam as decisões no interior dos conselhos, de fato, distribuem o poder de forma paritária entre governo e governados.

Um sério problema que deve ser enfrentado para que os conselhos colaborem de modo mais decisivo para a produção de políticas mais universalistas refere-se ao aperfeiçoamento da atuação de representantes da sociedade civil. Muitos deles consideram a possibilidade de estar nos conselhos como uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma maneira de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica (TATAGIBA, 2002, p.58). Este tipo de atuação nos conselhos pode ser classificada

como similar à relação clientelista, na medida em que a entidade que assim procede está priorizando o interesse do coletivo por ela representado. Nesse caso, perde-se de vista o universalismo que deveria ser o critério adotado na construção de políticas públicas.

No que concerne ao tema da paridade, uma questão recorrente em vários estudos sobre os conselhos é o fato, que é uma característica marcante de nossa cultura política, de que o andamento do processo decisório acaba por demonstrar o predomínio do Executivo sobre os atores sociais. A análise deste tema pode ser feita a partir da distinção entre quatro momentos do processo deliberativo, a saber:

1) apresentação inicial de um determinado tema para a apreciação plenária (quem introduz o assunto, iniciando o debate); 2) estabelecimento da interlocução (quem institui o debate); 3) encaminhamento de proposta sobre o tema em questão para deliberação (quem encaminha a proposta); 4) qual o resultado dessa deliberação (aprovação ou não) (FUKS e PERISSINOTTO, 2005, p.67).

A análise dos conselhos de Curitiba desenvolvida por Fuks e Perissinotto indicou o predomínio dos gestores em todos os momentos do processo decisório. A paridade acaba sendo apenas numérica e deixa de ser, portanto, uma condição política que favoreça a construção participativa da política em questão. Este é um problema que também se coloca no Orçamento Participativo, conforme mencionamos acima, ao tratar da análise de D'Avila Filho (2000) sobre o caso de Porto Alegre.

A este respeito, é interessante mencionar os dados de uma dissertação de mestrado desenvolvida por Almeida (2006, p.13), que partiu da hipótese de que o poder executivo local tinha primazia sobre as deliberações dos conselhos e a dinâmica de seu funcionamento. O universo da pesquisa envolve os conselhos de saúde e educação de Juiz de Fora. Foram feitas entrevistas com os conselheiros e uma análise das atas das reuniões para se chegar à conclusão de que havia um certo equilíbrio entre os distintos segmentos representados nos

conselhos, e não o predomínio do executivo conforme se previa na hipótese inicial de trabalho. Os segmentos dos usuários e dos prestadores de serviços, especialmente no conselho de saúde, conseguem inserir suas preferências na agenda dos assuntos que serão deliberados e conseguir a aprovação das mesmas.

Apesar dos inúmeros constrangimentos a serem superados no efetivo funcionamento dos Conselhos, é importante mencionar que os diversos estudos analisados por Tatagiba (2002) indicam as transformações que o exercício da prática política no interior destas instituições pode trazer. As diversas análises

apontam um lento, porém contínuo, processo de gestação do que poderíamos chamar de uma "contratendência", na direção da conformação de uma cultura política democrática(...) Os conselhos, a despeito de suas limitações, assumem hoje no Brasil uma importante "função pedagógica" no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática. Em vários estudos, essa "função pedagógica" foi destacada, apontando para um renovado campo das expectativas acerca dos resultados do envolvimento institucional (TATAGIBA, 2002, p.63).

Uma questão extremamente relevante no estudo do funcionamento dos conselhos se refere à ação dos representantes, ou melhor, à representatividade dos conselheiros que tomam assento na instituição, quer para representar o Estado ou a sociedade. Na relação do conselheiro com sua entidade pode-se afirmar que, quanto maior o vínculo que os liga, maior a probabilidade de que os diferentes interesses possam se fazer representados. Os estudos indicam que a representatividade dos conselheiros governamentais apresenta problemas, devido ao frágil vínculo entre os representantes governamentais e seus órgãos de origem (TATAGIBA, 2002, p.63). Muitos casos relatados indicam que o funcionário enviado pelas agências governamentais nem sempre tem o poder de assumir compromissos em nome dos órgãos que representam. Da mesma forma, quando leva as decisões ao seu local de trabalho, seus superiores podem não acatar as decisões que foram tomadas.

No campo da representação não-governamental também foi possível constatar a fragilidade do vínculo entre os conselheiros e as entidades. Neste caso, os problemas geralmente indicados são: o exercício da atividade de conselheiro exige um certo preparo do representante da instituição, mas não é conveniente que apenas alguns membros da entidade se especializem nesta função, uma vez que este processo tende a distanciá-los das atividades mais gerais da entidade. No outro extremo, não se pode enviar qualquer representante ao conselho, sob de pena de que ele não tenha clareza do papel que tem a cumprir.

Diante dos problemas verificados, é praticamente uma unanimidade na literatura o reconhecimento da falta de capacidade dos conselheiros, tanto governamentais, quanto não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos (TATAGIBA, 2002, p.69). Alguns conselhos têm investido em estratégias de comunicação para enfrentar este problema. Procuram, desta forma, tornar públicas suas decisões, disponibilizando na internet dados sobre as ações e a história do conselho. Este é o caso do Conselho Nacional de Saúde, que criou a “Comissão Permanente de Comunicação” com o objetivo de intensificar os fluxos de informação com o público que não participa diretamente dos conselhos. Outra estratégia que vem sendo adotada pelos conselhos como uma maneira de romper seu isolamento político é o investimento nas conferências nacionais, estaduais e municipais (TATAGIBA, 2002, p.67). Estas iniciativas podem despertar a atenção dos cidadãos para os assuntos tratados no interior dos conselhos.

O problema das desigualdades sociais tem fortes reflexos no interior dos conselhos. A grande questão que se coloca é a seguinte: como minorar os efeitos das desigualdades sociais no processo deliberativo?

Num país como o nosso marcado por altos índices de analfabetismo, essa discussão assume contornos dramáticos, principalmente quando a essa característica associa-se outra: a valorização, em nossa cultura política, do argumento técnico em detrimento

de outros saberes (...) O grande desafio presente nas experiências participativas é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeito à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais preexistentes. Embora estejamos longe de vislumbrar saídas para esse dilema, os estudos têm apontado caminhos interessantes ou, no mínimo, têm construído leituras/interpretações promissoras sobre a questão (TATAGIBA, 2002, p.70-71).

Algumas experiências têm-se destacado neste processo de aperfeiçoamento das atividades que se desenvolvem no interior dos conselhos. A Escola de Formação Quilombo dos Palmares (EQUIP), por exemplo, tem desenvolvido um interessante trabalho de capacitação das entidades que têm representação nos conselhos. Ao priorizar o desenvolvimento das atividades com as entidades, procura-se superar o problema da rotatividade dos conselheiros, uma vez que há um período específico para o exercício do mandato e a tendência desejável é que, ao longo dos anos, a mesma entidade seja representada por diferentes conselheiros. Outras entidades vêm desenvolvendo trabalhos semelhantes: IBASE, Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (TATAGIBA, 2002, p.71).

A qualificação dos conselheiros é fundamental para que as experiências dos Conselhos possam constituir espaços públicos efetivamente dialógicos, entendidos como locais em que há a efetiva participação de representantes governamentais e não-governamentais na construção da política pública em questão. Neste sentido, é importante mencionar duas condições para que este processo se viabilize, a saber, os critérios para a definição dos assuntos pertinentes ou relevantes e o grau de controle do Poder Executivo sobre a agenda temática dos conselhos. Como indicamos acima, no caso dos conselhos de Curitiba há um predomínio do Executivo em todas as etapas do processo decisório.

No que se refere ao controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos,

geralmente o presidente do conselho tem a prerrogativa de incluir na pauta os assuntos das reuniões, o que o coloca em uma posição privilegiada de controle do que é discutido nos encontros. No intuito de aperfeiçoar e democratizar este procedimento, o Conselho de Saúde do Espírito Santo criou uma mesa diretora que tem como função específica estabelecer a pauta. De um modo geral, entretanto, os “encontros entre Estado/sociedade nos conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão” (TATAGIBA, 2002, p.78-9).

Apesar deste tipo de problemas, como foi mencionado acima, a literatura indica que o potencial dos conselhos para transformar os traços da cultura política autoritária por meio das experiências de participação é ainda promissor. Destacam-se os processos de aprendizado democrático que poderia vir a transformar a cultura política do favor ainda vigente. Neste sentido, as pesquisas enfatizam, assim como é comum encontrar nos estudos sobre o OP, os “efeitos pedagógicos” advindos da participação e de suas conseqüências no processo de construção de novos sujeitos políticos. Embora seja ainda uma tendência, há aí um potencial promissor no caminho da democratização das relações sociais e políticas no Brasil (TATAGIBA, 2002, p.88-9).

Nesta perspectiva, vale colocar a questão relativa ao potencial instituições de inclusão de atores diversos dessas novas instituições, em comparação com as instituições políticas tradicionais.

Os inúmeros problemas e constrangimentos aos processos deliberativos apresentados acima indicam que essa

fragilidade deliberativa vem acompanhada por uma tendência, a ser melhor investigada, que indica uma atuação um pouco mais efetiva no controle social do Estado. Ou seja, recuperando os termos de Carvalho(1995), os conselhos *parecem* estar atualmente mais capacitados para "impedir o Estado de transgredir", do que "induzi-lo a agir", investindo suas energias mais no controle da prestações de contas

e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação das políticas(TATAGIBA, 2002, p.94)

Diante do que foi exposto, é possível concluir que os conselhos apresentam, no contexto da política brasileira atual, uma limitada capacidade propositiva, de tal sorte que terminam por exercer um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas.

Até aqui foram apresentados poucos elementos que possam caracterizar o modo como o clientelismo ocorreria no interior dos conselhos. Uma indicação, neste sentido, é a atuação de entidades da sociedade civil que buscam nos Conselhos a possibilidade de angariar benefícios para suas próprias organizações, estratégia que caracteriza relações clientelistas. No caso do Conselho Cearense de Direitos da Mulher/CCDM, descrito por Esmeraldo e Said (2002), foi possível encontrar elementos empíricos de clientelismo no interior desta instituição.

É verdade que o Conselho adquire credibilidade junto ao governador do Estado, a alguns órgãos públicos e ONGs, mas cria uma estrutura burocrática assemelhada a uma Secretaria de Estado que incorpora vícios de caráter clientelista.

É importante destacar que nesse período não ocorre renovação do Colegiado, nem da direção executiva, que mantém a mesma presidenta nos oito anos. Essa estrutura, aliada a uma administração centralizada na figura da presidenta, constrói relações internas de apadrinhamento e de práticas de utilização privada dos equipamentos públicos e de embates internos pela manutenção de cargos e privilégios. O depoimento de uma conselheira é revelador quando afirma: o Conselho estava começando a se transformar quase que num cabide de empregos. Eu não gosto de dizer isto, não. Eu acho esse termo muito pesado, mas...assim pela estrutura técnica...e ele não conseguiu se renovar(entrevista com uma conselheira, em out./1999)" (ESMERALDO e SAID, 2002, p.260).

É possível que situações similares estejam acontecendo num grande número de cidades, sobretudo em pequenos municípios nos quais o conselho é criado para que as verbas federais sejam transferidas, mas que não desenvolve atividades autônomas de modo continuado.

Dagnino (2002) produz uma interessante síntese das pesquisas apresentadas no livro *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, em que indica os limites e as possibilidades da construção democrática que se tem desenvolvido nestes espaços. Logo na abertura do artigo, a autora enfatiza que se trata de um processo de “construção democrática contraditório e fragmentado”. Destaca-se o fato de que a “sociedade civil não é o demiurgo do aprofundamento democrático”(DAGNINO, 2002, p.279). As teorias da sociedade civil tendem a vê-la como o principal instrumento de democratização das relações de poder, sendo o Estado visto como o representante maior da centralização, mas esta perspectiva ofusca a real dimensão dos dois pólos políticos, na medida em que o primeiro é tomado como pólo das virtudes e o segundo como a encarnação do mal. Trata-se, evidentemente, de uma visão reducionista tanto do Estado quanto da sociedade.

Dagnino descreve o que denominou de processo de construção democrática contraditório e fragmentado:

O peso das matrizes culturais no processo de construção democrática, enfatizado por vários autores, é um componente essencial desse retrato, amplamente reconhecido nos estudos de caso. É nesse campo que as contradições e a fragmentação que caracterizam esse processo se mostram mais evidentes. Por um lado, o autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política constituem obstáculos cruciais na constituição, mas também no funcionamento dos espaços públicos. Por outro, é precisamente a confrontação desses padrões que é apontada como um dos principais resultados democratizantes de sua atuação(DAGNINO, 2002, p.280).

Se tivermos como referência os fundamentos orientadores da ação, Estado e sociedade civil têm distintos projetos políticos. Avaliar a influência da sociedade civil sobre os governos requer analisar o que destes projetos os une e os separa (DAGNINO, 2002, p.282).

Quando examinamos a natureza dos conflitos relatados nos estudos de caso é possível afirmar que o seu foco mais generalizado é a partilha efetiva do poder. Resistência do executivo em partilhar decisões exclusivas sobre as políticas públicas, de um lado, e de outro, a insistência da sociedade civil de participar das decisões e concretizar o controle social sobre elas (DAGNINO, 2002, p.282).

Dagnino destaca alguns mecanismos que bloqueiam a partilha de poder, do lado do Estado: "o predomínio de uma razão técnico-burocrática, o excesso de 'papelada', a lentidão, a ineficiência, a "falta de sensibilidade e o despreparo" da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações, etc"(DAGNINO, 2002, p.283). Do lado da sociedade civil: "o mais importante deles parece ser a "exigência de qualificação - técnica e política - que essa participação coloca aos representantes da sociedade civil" (DAGNINO, 2002, p.283).A qualificação técnica dos representantes da sociedade civil pode afastá-los do processo de mobilização social (luta institucional versus mobilização social) (DAGNINO, 2002, p.284). A qualificação dificulta a rotatividade de representantes e impõe limites ao papel que deve ter o conselho de reduzir os efeitos das desigualdades sociais no acesso aos recursos públicos, uma vez que donos de hospitais, por exemplo, têm facilidades de lidar com o linguajar técnico que o leigo não tem.

Destacam-se, a respeito do desafio técnico, os resultados extremamente relevantes que foram alcançados no processo de funcionamento do Orçamento Participativo e nos convênios do Estado com o MST (DAGNINO, 2002, p.284). Ambas as experiências foram marcadas por um processo de aproximação da linguagem utilizada por técnicos e pela população, no sentido de produzir um entendimento possível, frente aos desafios da diferença no grau de instrução dos participantes do processo.

O problema da representatividade dos conselheiros que tomam assento em conselhos está diretamente ligado ao processo de compartilhamento do poder de decisão. "Os resultados da pesquisa apontam para uma conclusão geral nada surpreendente: quanto maior a

representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva de poder na negociação com o Estado"(DAGNINO, 2002, p.290). Destaca-se, no entanto, um *deslocamento* no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado, quanto por parte de atores da sociedade civil. "No caso das ONGs, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc"(DAGNINO, 2002, p.291). Além disto, estas ONGs de fato se vêem como representantes da sociedade civil.

Outro deslocamento pode ser identificado no modo de seleção das conselheiras Cearenses dos Direitos das Mulheres, que são indicadas por meio da intermediação dos partidos políticos (DAGNINO, 2002, p.291).

O processo descrito acima, no qual as ONGs assumem a execução de diversas funções públicas por meio de convênios com o Estado, é a expressão de uma tendência mundial e tem reflexos nas relações que se estabelecem entre as ONGs e os movimentos sociais, como se pode verificar na análise refinada de Dagnino:

O predomínio maciço das ONGs expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neo-liberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizavam em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (2002, p.292).

Uma questão que perpassa a maioria dos estudos dos espaços públicos brasileiros

aponta com certa unanimidade o reconhecimento do impacto extremamente positivo destas experiências sobre o processo de “construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira. Esse reconhecimento se dá mesmo nos casos onde a avaliação do impacto mais geral é predominantemente negativa” (DAGNINO, 2002, p.295). Alguns elementos se destacam neste processo, tais como o questionamento das concepções elitistas da democracia, assim como as tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório estatal. Esta cultura participativa questiona também o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público, dando maior transparência às ações estatais. Outro questionamento diz respeito à convivência com as diferenças, que ajuda a reconhecer o outro como portador de direitos, assim como a legitimidade do conflito como dimensão constitutiva da democracia e da cidadania. Ocorre também a consolidação da capacidade propositiva dos movimentos sociais e demais setores da sociedade civil, que apenas reivindicavam do Estado o atendimento de suas demandas. (p.295-6). Além destes fatores, avaliados como positivos, estes espaços têm servido para a expressão e defesa de reivindicações dos setores excluídos da cidadania no Brasil (DAGNINO, 2002, p.296).

Outro aspecto que deve ser destacado se relaciona às expectativas que se criaram, inclusive na academia, sobre o impulso de transformação que foi creditado aos espaços de participação criados no Brasil recentemente.

(...)atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação de seu fracasso(DAGNINO, 2002, p.296).

No intuito de caminhar para as considerações finais deste capítulo, retomaremos alguns pontos importantes que foram mencionados acima. Primeiramente, no que se refere ao

Orçamento Participativo, pudemos demonstrar a ocorrência de relações clientelistas no processo político que se desenvolve nesta instituição. Embora tenha trazido enormes benefícios, tais como a inclusão de setores historicamente excluídos dos processos de deliberação na esfera política e econômica, a instituição do OP convive também com práticas políticas caracterizadas como clientelistas.

No que concerne ao processo de execução de políticas e por programas governamentais por ONGs, ainda são necessários mais estudos para explicitar as características próprias desta nova dinâmica de participação da sociedade. No entanto, é possível apontar que os mecanismos de transferência de recursos para estas organizações precisam ser aperfeiçoados no sentido de aumentar o controle sobre o uso de recursos públicos, que pode ser objeto de mau emprego e corrupção<sup>18</sup>. Mencionamos alguns exemplos de parcerias governamentais realizadas com estas entidades, fora dos processos públicos de licitação, que favorecem o clientelismo e a corrupção. Outro problema relacionado a estas parcerias é a perda de autonomia destas organizações frente ao poder público, pois, na medida em dependem dos recursos por ele controlados para sua sobrevivência podem ficar sujeitas ao clientelismo ou à cooptação.

Ao tratar dos conselhos de políticas públicas, também tivemos que lidar com a limitação de estudos empíricos, embora estas instituições estejam presentes na maior parte dos municípios brasileiros. Com esta extensão do objeto de pesquisa, o número de análises existentes ainda é relativamente pequeno. Mesmo diante desta dificuldade, encontramos estudos que apontam para uma atuação particularista de algumas ONGs e entidades representadas nos conselhos, e até mesmo a reprodução de relações clientelistas, como no

---

<sup>18</sup> É preciso mencionar que o novo marco legal do terceiro setor, formulado a partir da reunião de um conjunto de atores da sociedade civil e governamentais no Conselho da Comunidade Solidária, em junho de 1997, já apresenta avanços neste sentido, ao criar as OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e estabelecer mecanismos mais transparentes de prestação de contas. (FERRAREZI, 2001)

caso do Conselho Cearense dos Direitos das Mulheres, denominado por uma das conselheiras como “cabide de empregos”.

Uma questão que demanda análise mais aprofundada diz respeito aos constrangimentos impostos pelas desigualdades socioeconômicas ao processo deliberativo no interior dos Conselhos e do Orçamento Participativo. Um dos principais méritos atribuídos a estas instituições é exatamente o fato de incluir no processo decisório setores e grupos sociais historicamente alijados das instâncias de poder. Ao mesmo tempo que tal avanço é positivo, é também um dos maiores desafios impostos ao processo, na medida em que pretende minimizar os efeitos das desigualdades sociais que separam os participantes desses processos deliberativos. A maior parte dos estudos indica a necessidade de se tomarem medidas para minimizar os efeitos destas desigualdades no processo decisório, neutralizando o impacto do saber técnico e do prestígio social.

No próximo capítulo retomamos as discussões sobre o clientelismo com o objetivo de explorar alguns pontos mencionados, mas não desenvolvidos anteriormente. Partindo da configuração atual das instituições, regras e procedimentos que regem a nossa democracia, dos aspectos da cultura política e de suas relações com as desigualdades socioeconômicas, pretende-se enfatizar a relevância de pesquisas sobre o tema do clientelismo para o entendimento do sistema político brasileiro. Todos estes elementos interferem nos padrões de relacionamento este Estado e sociedade no Brasil.

#### ***CAPÍTULO 4 – CLIENTELISMO NO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO: CONSIDERAÇÕES FINAIS***

Começamos retomando uma contraposição que fizemos no início da introdução, na qual afirmamos que as relações entre Estado e sociedade, que se desenvolvem em cada sistema político, podem acontecer de forma cívica ou não, sendo possível inserir as relações tipificadas como clientelistas no último caso. Nestes termos, clientelismo e civismo são vistos como aspectos ou traços de uma determinada cultura política.

A análise das instituições apresentada no capítulo anterior nos autoriza afirmar que os processos políticos de interação entre governados e governantes, ali realizados, ora são caracterizados pelos seus aspectos propriamente cívicos, ora pela emergência de novas relações tipificáveis como clientelistas. Esta afirmação deve ser compreendida a partir de uma visão panorâmica dos estudos de caso e das análises comparativas identificadas e descritas anteriormente. Deste modo, embora tenhamos privilegiado apenas um dos aspectos, estes dois traços da cultura política brasileira podem adjetivar a participação política que se desenvolve nas *instituições híbridas*, bem como os padrões de associativismo que se expressam nas ações políticas das ONGs.

Sustentamos anteriormente que um dos motivos de encontrarmos menções recorrentes ao clientelismo em diversas análises das *instituições híbridas* se deve ao fato de haver um certo objetivo implícito de demonstrar o potencial que elas possuem em combater, alguns dizem eliminar, o clientelismo tradicional. Por outro lado, ou o reverso desta mesma moeda, também é comum encontrarmos o argumento de que o produto da interação entre os diversos

atores que participam dos processos políticos nestas instituições teria a capacidade de gerar o civismo, como se pode observar no título de um influente estudo sobre o tema no OP de Porto Alegre: *Do clientelismo à cooperação* (ABBERS, 2000).

Nesta lógica argumentativa, caberia também a interpretação de que o *clientelismo de quadros e o de massas* podem ser vistos como uma perversão ou descaracterização das instituições de participação ampliada, assim como o civismo seria o produto virtuoso dos processos políticos ali realizados. O objetivo de iniciar este capítulo retomando este ponto é exatamente o de evitar este tipo interpretação, problemática e até mesmo reducionista, mas que poderia ser feita a partir do modo como configuramos inicialmente o debate em torno das discussões sobre cultura política.

O ponto central a ser destacado foi apontado por Andrade (2005) ao tratar dos dilemas da democracia participativa na atualidade. A autora cita um trecho de um texto de Santos e Avritzer (2002) no qual alertam para o fato de que a democracia participativa não estaria imune à perversão e à descaracterização, que poderia ocorrer por diversas vias, dentre elas a emergência de novas formas de clientelismo<sup>19</sup>. Andrade (2005) concorda parcialmente com as afirmações dos autores, fazendo a seguinte ressalva: “é importante destacar que o clientelismo não é compreendido neste trabalho como perversão e/ou descaracterização da democracia participativa, e sim como um fenômeno endógeno ao processo político que pode estar presente com níveis diferenciados” ( ANDRADE, 2005, p.206).

A noção do clientelismo como um fenômeno endógeno ao processo político, que aparece nos trabalhos de D’Avila Filho (2000) e Andrade (2005), foi desenvolvida anteriormente na tese de doutoramento produzida por Bahia (1997). Trata-se de trabalho

---

<sup>19</sup> [...] pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 74-75).

teórico que busca conjugar os elementos da teoria da troca<sup>20</sup> com a abordagem da escolha racional para “propor um modelo descritivo de decisão política em torno dos bens coletivos, uma hipótese para o estudo das trocas políticas assimétricas/clientelistas e um modelo normativo capaz de moderar os desequilíbrios decorrentes deste tipo específico de troca” (BAHIA, 1997, p.2). Embora não esteja nos nossos horizontes aprofundar nas discussões realizadas ao longo da tese, o que fugiria completamente aos limites deste trabalho, destacaremos alguns pontos importantes para a nossa análise.

Primeiramente, é importante mencionar que a análise histórica do clientelismo empreendida por Bahia (1997) permitiu-lhe concluir que o fenômeno tem uma longevidade que ultrapassa os marcos dos tipos de dominação tradicional, como se pode observar na seguinte afirmação: “[n]esta tese destaca-se que os valores de liberdade e de igualdade do mercado mal ocultam o fato inquestionável de que o clientelismo, julgado típico das sociedades hierarquizadas e pré-capitalistas, impregna-se nas sociedades moderna e contemporânea” (BAHIA, 1997, p.100). O autor menciona algumas análises de democracias de capitalismo avançado em que o clientelismo ocorre, para sustentar seu argumento.

O trabalho de Bahia (1997) estabelece o conceito de troca política, diferenciado-o das trocas econômicas, caracterizadas por serem muito específicas, e das sociais, marcadas pela generalidade e inespecificade. A partir destes conceitos e de interpretações históricas do clientelismo, o autor afirma que este fenômeno se enraíza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda organização e a diferentes modos de poder.

O clientelismo é entendido como um fenômeno basicamente relacionado ao acesso e à exclusão de bens e serviços quase sempre não regulados diretamente pela ordem

---

<sup>20</sup> Bahia realiza uma análise das obras de Simmel, Homans, Blau e Coleman, que produziram as principais contribuições para uma teoria da troca como fundamento da ordem social, buscando elementos para caracterizar os traços constitutivos principais da troca política, sendo o mais relevante a assimetria das relações de poder. Sendo, portanto, um tipo particular de troca, as relações assimétricas criam uma relação de dependência entre os atores, em função da diferenciação de recursos e recompensas entre ambos. Este ponto é crucial para a análise das relações *patronus/cliente*.

jurídica e pelos valores de mercado. Significa dizer acesso e exclusão à propriedade do ponto de vista econômico, e ao poder e suas influências, sob o ângulo da política. (BAHIA, 1997, p.101).

O autor afirma, deste modo, que o “clientelismo é próprio da política, ali onde houver trocas desiguais” (BAHIA, 1997, p.101).

O importante a destacar é o entendimento do clientelismo como um fenômeno moderno, ou seja, não se trata de um traço residual de sociedades tradicionais, atrasadas. Esta concepção do fenômeno permite evitar a contraposição dicotômica entre moderno/universalismo/cidadania X clientelismo/atraso/cooptação, como já destacamos anteriormente ao analisar as teses de D’Avila Filho (2000) e Andrade (2005). Desta maneira, salientamos ser importante tomar cuidado para distinguir duas dimensões analíticas dos problemas tratados ao longo desta dissertação. A primeira delas é teórica e se refere às discussões realizadas no campo das pesquisas sobre cultura política. Neste aspecto, não resta dúvida de que podemos contrapor o civismo ao clientelismo, enquanto traços distintivos dos comportamentos políticos que se realizam numa determinada localidade. Na segunda dimensão, relativa à análise de instituições de participação ampliada e da atuação de ONGs na política pública, é importante evitar as armadilhas de operar com a contraposição dicotômica entre o civismo e o clientelismo, sobretudo se acatar a premissa de que o primeiro poderá suplantar a existência do segundo.

Passemos a três estudos de caso para explicitar os problemas que poderiam advir ao operar com esta segunda lógica argumentativa, um relativo à cidade de São Paulo e outros dois à de Recife. Neste município foi implementado o Orçamento Participativo e, de acordo com análise do processo já apresentada acima, Avritzer e Wampler (2004) chegaram à

conclusão de que esta instituição estava reproduzindo antigas práticas clientelistas<sup>21</sup> e uma das causas mencionadas foi a tradição associativa local. Por outro lado, chama a atenção um artigo no qual Lima e Bitoun (2004) descrevem os resultados de uma pesquisa sobre os Conselhos Municipais da região metropolitana de Recife, enfatizando exatamente os aspectos da cultura cívica que se reforçaram com os processos políticos desenvolvidos nestas instituições.

Uma análise comparativa criteriosa destes dois casos recifenses nos exigiria considerar pelo menos quatro elementos: o período temporal que foi objeto de análise; a questão da escala, na medida em que a unidade pesquisada no primeiro caso é o município e no segundo a região metropolitana; o perfil dos participantes que são diferenciados no OP e nos Conselhos Setoriais; e, por fim, as variáveis privilegiadas pelos pesquisadores. As diferenças são, portanto, significativas o bastante para explicar as conclusões também diferentes. No entanto, estando o nosso foco de atenção voltado para os aspectos da cultura política presentes no associativismo local, é plausível o estranhamento causado pela constatação de que uma mesma cidade, num período de tempo que pode ser tomado aqui como uma constante, seja caracterizada, simultaneamente, pelo civismo e pelo clientelismo. Passemos ao caso paulistano que nos permitirá explorar um pouco mais os problemas teóricos envolvidos nesta questão.

Rudá Ricci (2004) desenvolveu uma pesquisa do associativismo paulistano por meio da qual foi possível caracterizá-lo como portador de uma “cultura ambivalente”, pois seria possível nele identificar duas correntes: uma mais reivindicativa e outra mais assistencialista. Na realidade, o autor menciona o caso paulistano para tomá-lo como um exemplo que

---

<sup>21</sup> O caso de Recife é tomado como contraponto ao exitoso caso portoalegrense, na medida em que os autores afirmam que a administração de Olívio Dutra (PT) teria se inspirado no programa a Prefeitura nos Bairros implementado na gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB), para propor o OP.

confirma sua interpretação histórica do associativismo brasileiro, marcado por esta ambivalência. O autor coteja seus resultados com os dados de uma pesquisa nacional, realizada em cinco regiões metropolitanas do país, que teve como objetivo apresentar um quadro geral das experiências dos conselhos setoriais brasileiros<sup>22</sup>. Nas palavras do próprio autor:

Duas décadas depois desse período, é possível sugerir que mesmo nas experiências mais avançadas de participação popular na gestão pública (como é o caso dos conselhos setoriais e do orçamento participativo), as duas correntes históricas do associativismo brasileiro (mais assistencialista ou mais reivindicatória) continuam presentes e entrelaçadas nas práticas associativas do município. Em outras palavras, não há predominância de uma sobre a outra (RICCI, 2004, p.69).

Quanto aos fatos mencionados pelo autor, não apresentamos nenhuma discordância e esperamos que isto tenha ficado claro nas páginas precedentes. Referimo-nos, especialmente, à análise que apresentamos ao tratar do OP, em que indicávamos que a possibilidade desta instituição produzir efeitos transformadores da cultura política local estava relacionada aos padrões de associativismo anteriormente presentes no município. O ponto a ser destacado, no entanto, é de natureza teórica e se refere à opção pela categoria analítica de *cultura ambivalente* como solução a esta aparente contradição.

Embora o questionamento que orientou nossas investigações nesta dissertação girasse em torno da possibilidade de que as instituições de participação ampliada gerassem a socialização propriamente cívica, a partir da superação das formas anteriores e atuais de clientelismo, pensamos que o mais adequado é aceitar a tese de que há a possibilidade de convivência destes elementos no interior destas instituições. Dentre outras razões, pelo próprio fato mencionado por Ricci (2004) de que o associativismo brasileiro poderia ser dividido entre uma vertente mais reivindicativa e outra mais assistencialista. Nossas

---

<sup>22</sup> Trata-se da mesma pesquisa mencionada no parágrafo anterior sobre região metropolitana de Recife, cujos resultados foram descritos no livro **Governança democrática e poder local**. Outras quatro regiões metropolitanas foram pesquisadas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Belém.

convicções a respeito de uma concepção satisfatória de cultura política aplicável à análise do clientelismo, no entanto, nos levam a buscar uma outra matriz interpretativa para esta realidade, que possa ser alternativa à opção de Ricci (2004) pela categoria da *cultura ambivalente*.

O problema desta concepção de cultura ambivalente é a matriz teórica na qual se fundamenta, qual seja, a obra de Canclini (1997) intitulada **Culturas híbridas**: estratégias para entrar e sair da modernidade. O subtítulo do livro nos indica a origem do problema, na medida em que opera com a lógica de que determinadas sociedades, como as latino-americanas, não teriam se modernizado completamente, como se os princípios universalistas da introdução e expansão do Estado e do mercado não tivessem sido plenamente realizados nestas sociedades. Ao invés de operar com as dicotomias, opta-se pela junção dos elementos que provocam uma cultura híbrida, porque combina elementos universalistas e personalistas.

Extrapolaria os objetivos deste capítulo aprofundar nas discussões teóricas suscitadas por esta questão, mas os debates que apresentamos acima sobre a cultura política, especialmente a discussão empreendida por Souza (Jessé, 2003) a respeito das especificidades da modernização periférica são suficientes para apontar que a lógica do hibridismo parte da pressuposição do que o autor denominou de “essencialismo cultural”, ou seja, persistência de traços imutáveis que caracterizariam as sociedades latino-americanas. Estas análises seriam influenciadas pela “tese weberiana acerca do papel central da ética protestante como parteira do mundo moderno” (SOUZA, Jessé, 2003, p.12).

No intuito de buscar os fundamentos das contradições e complicações das análises do clientelismo, seja nas instituições de participação ampliada, seja nas instituições políticas formais, vimo-nos na necessidade de realizar brevemente uma discussão acerca das duas

dimensões da noção de cidadania, geralmente referidas pela literatura. A primeira, denominada *cívica*, está relacionada aos deveres e responsabilidades do cidadão, à sua propensão ao comportamento solidário em prol do coletivo com o qual se identifica. O exemplo primordial da cidadania *cívica* nos remete à polis clássica da Grécia antiga, embora seja também uma estratégia do Estado-nação moderno mobilizar estes sentimentos e disposições dos seus cidadãos para manter a unidade e a identificação com um coletivo circunscrito a um determinado território<sup>23</sup>. A segunda, denominada *civil*, corresponde à

busca moderna de afirmação dos direitos dos membros individuais da coletividade, que estaria igualmente presente (como fica bem claro na célebre análise de T.H. Marshall da realização sucessiva de diferentes tipos de direitos) tanto no momento da afirmação dos direitos civis quanto nos momentos em que ocorre a afirmação dos direitos políticos e sociais (REIS, 2000, p.218).

É possível destacar alguns pressupostos que fundamentam estas duas dimensões da cidadania. No limite, os valores defendidos por cada uma destas concepções tendem a negar os da outra. Começemos pela última, em que os membros da coletividade se afirmam autonomamente na esfera privada (no âmbito do mercado), de tal sorte que não só prescindem do Estado, como podem chegar a opor-se a ele. Reis (2000, p.218) destaca que este elemento já estava presente, na realidade, desde o mundo clássico, o que pode ser ilustrado pela perspectiva aristotélico-arendtiana na qual o cidadão da polis se qualifica enquanto tal por ser um “monarca” ou um “tirano” na esfera privada ou do *oikos*, ou seja, é por ter o controle da família e dos escravos que o cidadão se encontrava em condições de participar da vida pública. Nos dias atuais, entretanto, o que caracteriza as discussões sobre a cidadania é a necessidade de lidar com os casos daqueles que não podem afirmar-se autonomamente no

---

<sup>23</sup> No âmbito da Teoria Política estes princípios constituem o cerne dos modelos comunitaristas e republicanos. Na produção atualmente dominante na Ciência Política, estes elementos constituem as idéias-força que fundamentam o campo de estudos da democracia participativa, como abordagem complementar às instituições representativas.

âmbito do mercado, o que leva a uma reviravolta na noção moderna de cidadania ao incluir um “inevitável ingrediente paternalista, ingrediente este inerente à própria idéia de “proteção social” e à dimensão social, como tal, da cidadania”(REIS, 2000, p.218).

Observa-se, portanto, uma acepção de cidadania contraposta à autonomista e liberal, caracterizada pela idéia da proteção ou assistência, que tem como fundamento o direito à inserção igualitária na comunidade, nos termos de Marshall o *status* compartilhado entre os membros do coletivo. Deste modo, recorre-se ao solidarismo das virtudes cívicas tradicionais para que o cidadão reconheça suas responsabilidades perante a coletividade, especialmente em relação aos membros destituídos dos benefícios da vida em sociedade, e autoriza o Estado a mobilizar os recursos necessários à realização de políticas sociais diversas.

O que se pode destacar em ambas as concepções de cidadania é a tensão entre os elementos aparentemente coerentes de cada uma delas. Deste modo, se a esfera privada ou do mercado pode ser identificada como o espaço da realização da autonomia, também representa a esfera do egoísmo e dos particularismos. No que se refere à esfera cívica, que pode ser tomada como o local de realização da solidariedade é, ao mesmo tempo, a esfera da dependência (REIS, 2000, p.219). Estas contradições se expressam na literatura dedicada ao tema da política social e está longe de se ver uma conciliação possível entre os elementos contraditórios destas duas diferentes formas de se conceber a cidadania.

A partir da explicitação destes elementos fundantes destas duas importantes formas de entendimento da cidadania, Reis(2000) apresenta um exemplo do modo como estas contradições se expressam num importante estudo sobre a política social brasileira. Trata-se do ensaio de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), *Cidadania e Justiça*. Um conceito central desta obra é o de *cidadania regulada*, por meio do qual o autor pretende explicitar

como a extensão dos direitos sociais, no Brasil, foi realizado com um poderoso controle do Estado sobre o mundo do trabalho.

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei” (SANTOS, 1979, p.75).

Segundo Reis(2000), as contradições acerca da concepção de cidadania se expressam no modo como este conceito foi concebido, na medida em que:

por um lado se pretende, naturalmente, que a cidadania venha a ser não regulada, de maneira a escapar ao autoritarismo patrocinado pelo Estado; por outro lado, contudo, critica-se que as disposições instauradas pelo Estado simplesmente consagrem diferenças que vêm do mercado<sup>24</sup> – isto é, pede-se mais regulação... (REIS, 2000, p.220)

Na realidade, afirma Reis(2000, p.221), esta tensão entre as concepções de cidadania explicitam a contradição da política enquanto tal, na medida em que é caracterizada simultaneamente por elementos consensuais e cívicos relativos à inserção numa comunidade e elementos latentemente conflituosos correspondentes à afirmação autônoma dos indivíduos na coletividade. Deste modo, o grande desafio do processo político moderno é justamente buscar uma compatibilização possível entre estas tensões que o constituem, de tal forma a atender tanto às demandas por focos de convivência igualitária e solidária entre os agentes sociais quanto à arena de afirmação autônoma de objetivos e interesses de qualquer natureza.

Neste momento, vale a pena lembrar o problema teórico colocado por Carvalho (Maria, 2003), que mencionamos na introdução: o comportamento político de setores pobres da população que se associam deriva de cálculo ou de valores modificados no plano de sua cultura política? A autora indica a possibilidade de encontrarmos, na teoria social contemporânea, respostas igualmente satisfatórias a esta questão, seja no âmbito das

---

<sup>24</sup> Porque a cidadania estratificada está ligada diretamente à ocupação, tratava-se de direitos previdenciários.

abordagens mais próximas à sociologia convencional, seja na tradição dos estudos da teoria da escolha racional.

Estas distintas maneiras de entendimento do fenômeno social, embora irreconciliáveis e em permanente conflito do ponto de vista teórico-ideológico, iluminam diferentes perspectivas da ordem social e podem se combinar de forma produtiva para auxiliar a complexa tarefa à qual se dedica o cientista social, de produzir interpretações e, porque não, significados para a caótica realidade que é objeto de suas análises. No estudo do clientelismo, em particular, pensamos ser extremamente produtivo e necessário a busca por formas complementares de explicá-lo, sobretudo em países como o Brasil, em que se combinam elementos econômicos, políticos, sociais e culturais que exigem do analista muito cuidado ao tratar deste fenômeno.

Desta forma, as instituições analisadas no capítulo anterior se apresentam como espaços que propiciam novas condições de sociabilidade entre os cidadãos que participam mais ativamente na deliberação sobre os assuntos públicos e, concomitantemente, são locais nos quais pode ocorrer a afirmação de interesses particularistas, no limite, clientelistas. Embora estejamos falando de um novo tipo de clientelismo, que envolve opções e estratégias de atores coletivos para conseguir alcançar suas demandas, o importante a destacar é capacidade destas instituições em propiciar o exercício da cidadania ativa, incorporando os diversos setores sociais nos processos decisórios, sobretudo aqueles indivíduos e grupos historicamente alijados dos espaços de decisão política.

O estudo da dinâmica de funcionamento das instituições de participação ampliada nos permitiu também observar as novas configurações do clientelismo, entendido enquanto uma estratégia de grupos organizados e demais atores coletivos para alcançar o atendimento de

suas demandas. O aumento do número de movimentos sociais com expressiva atuação na cena pública brasileira provocou um novo cenário para a ocorrência das relações clientelistas. Gay( *apud* D'AVILA FILHO, 2000, p.177) realiza um interessante levantamento da literatura que trata da atuação dos movimentos sociais no processo de redemocratização brasileiro. O autor aponta que estes atores coletivos criaram novas formas de clientelismo político, por meio das quais conseguem atingir seus objetivos ao estabelecer trocas políticas, sem, no entanto, perder sua identidade como movimento social autônomo e representante de determinados interesses.

A literatura que analisa este processo pode ser agrupada em torno de duas maneiras de interpretação deste processo. De um lado, estão aqueles que identificam um processo gradual de democratização do Estado e da sociedade, da ampliação da competição eleitoral, da elevação da atividade associativa, do incremento da socialização política por intermédio da expansão da atividade de imprensa, em especial a televisão como instrumento de comunicação de massa. Somados, estes processos enfraqueceriam progressivamente o poder das elites tradicionais e dos poderosos locais, reduzindo a possibilidade de ocorrência do clientelismo. De outro lado, encontram-se aqueles que identificam a persistência de práticas clientelistas de dominação política, entendidas como resquício de práticas seculares, que teriam sido reforçadas por meio do processo de burocratização, controlado por atores da política tradicional, levado a efeito durante o regime autoritário. Neste contexto, a fraqueza das organizações populares, a pobreza e enormes desigualdades sociais teriam criado o cenário propício à persistência de arranjos clientelistas.

A literatura representativa da segunda forma de interpretação do clientelismo é criticada por D'Avila Filho (2000) por produzir imagens predominantemente negativas do

clientelismo e identificá-lo como política pré-moderna e responsável pelas mazelas nacionais. Uma das conseqüências desta postura de entendimento do fenômeno é a consideração de que o clientelismo seria uma forma de inibir a organização dos subalternos como atores coletivos autônomos. Nesta linha de abordagem, o clientelismo é visto, sob uma perspectiva sistêmica, como um mecanismo que compete com a possibilidade de instituir mecanismos universalistas de produção de políticas e, ao mesmo tempo, desagrega a sociedade civil e impede o setor popular de manter pressão sobre o aparelho do Estado. Este tipo de interpretação foi realizado por Mainwaring (2001), como demonstramos no segundo capítulo.

A crítica de D'Avila Filho(2001, p.180) a este tipo de entendimento do clientelismo é a concepção estática e residual do fenômeno, em que ele é identificado com a política tradicional, que tenderia a ser eliminado com o emergência da política “radical”, democrática ou moderna, tanto em níveis populares, quanto legislativos. Algumas análises das instituições de participação ampliada, mencionadas no capítulo anterior, também mobilizam este tipo de argumento e nos parece razoável sustentar que pode ser este um dos fundamentos do excesso de otimismo daqueles que atribuíam a elas (instituições) a capacidade de eliminar o clientelismo.

As análises de Robert Gay(*apud* D'AVILA FILHO, 2000, p.185) sobre o clientelismo a partir das “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”. Gay analisa uma série de pesquisas sobre os países latino-americanos para indicar que o “clientelismo é cada vez mais um meio de proceder à distribuição coletiva de bens oposta à distribuição individual. O clientelismo contemporâneo, ao contrário do

tradicional, exhibe tanto aspectos relacionais e hierárquicos quanto elementos de identidade e organização coletiva” (D’AVILA FILHO, 2000, p.185-6, grifo no original).

Deste modo, o aumento da competição política não suprimiu o clientelismo e em função de um conjunto de transformações pelas quais passou a estrutura institucional da democracia brasileira pós 1988, vem sendo reduzida a distância ou a desigualdade entre *patron* e clientes, configurando novos formatos e diferentes formas de negociações entre as partes, como demonstramos no capítulo anterior.

A partir desta perspectiva, uma análise ampliada do fenômeno do clientelismo requer uma observação sobre as relações políticas que se estabelecem no âmbito das relações entre os poderes, como o fizemos no capítulo segundo, ao descrever o clientelismo como estratégia que propicia a governabilidade no plano federal e, também, nestes novos espaços de participação como os Conselhos Setoriais e o Orçamento Participativo. Neste caso, foi produtivo partir das análises recentes sobre o clientelismo, que o concebem como uma estratégia política de setores da população carentes de um conjunto de benefícios, que se organizam coletivamente para consegui-los. Deste modo, “a interação clientelista opera, ao mesmo tempo, com a garantia da autonomia organizativa e da manifestação de interesses específicos por parte dos clientes” (D’AVILA FILHO, 2000, p.188).

Demonstramos também como o clientelismo pode ser interpretado como uma estratégia que viabilizaria as condições de governabilidade, no plano federal. Dada a necessidade de que o Executivo componha uma ampla base de sustentação no Congresso para conseguir obter a aprovação dos projetos de seu interesse, a liberação de recursos das emendas parlamentares controladas pelo Executivo é realizada de forma a alcançar o apoio dos parlamentares.

Sumariando as discussões desenvolvidas anteriormente, é útil especificar três diferentes formas por meio das quais a literatura pertinente desenvolve estudos sobre as relações tipificadas como clientelistas. A primeira seria aquela em que o clientelismo é visto como uma estratégia de obtenção de apoio político, incluindo-se aqui o eleitoral. Na segunda, o clientelismo é uma tática de obter e manter as condições de governabilidade, por meio de certo “equilíbrio” entre os poderes executivo e legislativo. O primeiro disponibilizaria os recursos que controla em troca de apoio e o segundo se vale destes recursos liberados para destiná-los a suas bases eleitorais. A terceira arena considerada foi aquela em que se desenvolvem as ações dos movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil que têm alguma relação com a execução de políticas públicas. Todos os três tipos de manifestação do fenômeno são perpassados pela consideração de que se trata de uma prática política que está inserida numa determinada cultura política. Isto permite que as relações assim caracterizadas estejam disponíveis no universo de ações tanto do ‘patrão’ quanto do ‘cliente’, ou seja, existe um conjunto de valores e códigos que tornam possível a ocorrência da relação de troca assimétrica que caracteriza o clientelismo.

É mais comum encontrarmos estudos relativos às duas primeiras formas de ocorrência do fenômeno do clientelismo. Destacamos pesquisas desta natureza (AMES, 2003; CARVALHO, Nelson, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002; MAINWARING, 1993, 2001; NICOLAU, 2002, PEREIRA e MUELLER, 2002), mas o nosso foco esteve voltado exatamente para o terceiro tipo, principalmente em função do aumento expressivo dos lugares em que se desenvolve, tendo em vista uma característica presente no Brasil atual de pautar a construção de políticas públicas por meio de criação de espaços de participação da sociedade civil. Deste modo, estudamos, por meio de dados secundários, os Conselhos Setoriais, o

Orçamento Participativo e a atuação de ONGs, com o objetivo de identificar o modo como a sociedade tem sido incorporada neste processo.

Para finalizar, é possível concluir que o clientelismo é um tema extremamente relevante de estudo para o entendimento do sistema político brasileiro, sobretudo, pelos problemas estruturais a serem enfrentados pelo jovem regime democrático do país. No que se refere aos estudos do Orçamento Participativo, dispúnhamos de mais dados relativos ao clientelismo, inclusive por meio de análises complexas desenvolvidas em teses de doutoramento extremamente elaboradas. Quanto à análise dos Conselhos e das ONGs, estas sobretudo, reconhecemos a necessidade de realizar mais pesquisas para aprofundar na análise do modo como o clientelismo ocorre nestas instituições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABBERS, Rebecca. “Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre”. In: **Cadernos da Cidade**, v. 5, n. 7, mai/2000

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lúcia. “Capital social e empreendedorismo local”. In: LASTRES, H. M. M ;CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. **Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

ALMOND, Gabriel Abraham; VERBA, Sydney. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963. cap. 1

ALMOND, Gabriel Abraham. “The intellectual history of the civic culture concept”. In: ALMOND, Gabriel Abraham; VERBA, Sydney (orgs) **The civic culture revisited**. London, New Delhi: Sage Publications, 1989, pp.1-36

ALMOND, Gabriel Abraham. “The Study of Political Culture”. In: ALMOND, Gabriel Abraham **A discipline Divided: schools and sects in Political Science**. Newbury Park: Sage Publications, 1989, pp.138-156.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introdução: o cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. Em: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. cap.1, p.15-57.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ANDRADE, Edinara. **Democracia participativa, Orçamento Participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre (RS) e Blumenau (SC)**. Tese de doutoramento (Departamento de Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

AUYERO, Javier. “From the client’s point(s) of view”: how poor people perceive and evaluate political clientelism. **Theory and Society**, 1999, vol 28, n. 2, p.297-334

AVRITZER, Leonardo. “Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: uma crítica às

teorias da transição para a democracia” In: AVRITZER, Leonardo. In: **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: UFMG, Perspectiva, 1996. pp.125-151

AVRITZER, Leonardo. “Teoria Democrática, Racionalidade e Participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático” In: AVRITZER, Leonardo. In: **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: UFMG, Perspectiva, 1996. pp.99-123

AVRITZER, Leonardo. The transformation of the Latin American Public Space. In: AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latino America**. Princeton: Princeton University Press, 2002, cap. 4, p.77-102.

AVRITZER, Leonardo e WAMPLER, Brian. **Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático**. 2004. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/pdf/Texto%20Prof.%20Leonardo%20Avritzer.pdf>

AZEVEDO, Sergio de. “Considerações sobre a experiência Brasileira do Orçamento Participativo: potencialidades e constrangimentos”, 2003. Disponível em: [http://www.rls.org.br/publique/media/Sergio\\_Azevedo.pdf](http://www.rls.org.br/publique/media/Sergio_Azevedo.pdf) acesso 02/04/2007.

AZEVEDO, Sergio de. e ANASTASIA, Fátima. “Governança, “Accountability” e Responsividade”. **Revista de Economia e Política**. Vol 22, n.1, janeiro de 2002.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **Raízes e fundamentos de uma teoria de troca política assimétrica/clientelística**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1997.

BENDIX, Reinhard. “A ampliação da cidadania”. Em: CARDOSO, F.H. e MARTINS, C.E.(orgs). **Sociedade e política**. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional, Vol. 1, 392-398

BOSCHI, Renato Raul. “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”. **Dados**, 1999, vol.42, no.4, p.655-690.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. Sao Paulo: EDUSP, 1997

CAREY, John M. e REINHARDT, Gina Yannitell. Impacto das instituições estaduais na

unidade das coalizões parlamentares no Brasil. **Dados**, 2003, vol.46, no.4, p.773-804.

CARVALHO, José Murilo de. “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual”. **Dados**. Rio de Janeiro, vol.40, no.2, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. A construção Social da Sub-cidadania. Palestra proferida no 27º encontro anual da ANPOCS, Caxambu, 2003.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases:** geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Renavan, 2003, cap.V e VI.

CARVALHO, Maria Alice Resende de. “Capital Social, Cultura Política e a questão do déficit democrático no Brasil”. In: VIANNA, Luiz Werneck (org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor:** um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: SENAC, 2000. cap. 2 e 4.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. “Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil”. In: VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, 2004, Coimbra. VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra: CES/UC, 2004.

DAHL, Robert Alan. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia:** participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp.279-301.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: MATO, Daniel (org). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DAHRENDORF, Ralf. **O conflito social moderno**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; São Paulo: Edusp, 1992.

D`AVILA FILHO, Paulo Mesquita. **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, 2000.

D`AVILA, Paulo Filho. Tanto aqui, quanto lá ou alhures: o clientelismo como fenômeno moderno. Disponível em: [http://www.iuperj.br/Lusofonia/papers/Paulo%20M%20d\\_Avila%20Filho.pdf](http://www.iuperj.br/Lusofonia/papers/Paulo%20M%20d_Avila%20Filho.pdf) acesso em: 20/05/2006

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis**: uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1981

DIAS, Marcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular**: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995. pp.11-70 e pp.179-224.

ESMERALDO, Gema Galgani S.L. e SAID, Magnólia Azevedo Said. “O Conselho Cearense dos Direitos da Mulher/CCDM: espaço de interleução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 229-277

FEDOZZI, Luciano. “Orçamento Participativo e esfera pública: um debate conceitual”. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline(orgs). **Por uma nova esfera pública**: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000. pp.37-83.

FEDOZZI, Luciano. “Participação nos governos locais do Brasil contemporâneo” In: Fundação Luis Eduardo Magalhães. **Gestão Pública e Participação**. Salvador: FLEM, 2005. pp.136-168.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

FERRAREZI, Elisabete. O Novo Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. In: III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR) - Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector - Buenos Aires, Argentina -- 12-14 de setembro de 2001. Disponible em: [http://www.rits.org.br/legislacao\\_teste/download/novo\\_marco.zip](http://www.rits.org.br/legislacao_teste/download/novo_marco.zip) Acesso em: 26 maio 2007

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. *Dados*, 2002, vol.45, no.2, p.303-344.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato. “Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 21 nº. 60 fev/2006.

GENRO, Tarso Fernando; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 1997, pp.9-64.

GOHN, Maria da Glória. “O Papel dos Conselhos Gestores na gestão urbana” In: TORRES, Ana Clara Ribeiro (org). **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores** ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000. pp.175-201

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil no século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

HABERMAS, Jürgen. ‘Participação política’. In: CARDOSO, Fernando H. e MARTINS, Carlos E. ( org.) **Política e Sociedade**. São Paulo: Editora Nacional. 1981-1983.

HABERMAS, Jürgen. “Três modelos normativos de democracia”. **Lua Nova, Cedec**, São

Paulo, n.36, p.39-53, 1995.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova*, 2003, no.58, p.193-223.

INGLEHART, Ronald. "Cultura e Democracia". In: HARRISON, Lawrence e HUNTINGTON, Samuel (orgs). **Cultura Importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002. pp.133-153.

LAMOUNIER, Bolívar e SOUZA, Amaury. "A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira". In: LAMOUNIER, Bolívar (org) **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990

LIMA, Rosa Maria Cortês de e BITOUN, Jan. "Os Conselhos Municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica". In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & AZEVEDO, Sergio de (orgs). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004, pp.95-169

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIJPHART, Arend. "The Structure of Inference". In: ALMOND, Gabriel Abraham; VERBA, Sydney (orgs) **The civic culture revisited**. London, New Delhi: Sage Publications, 1980, pp.37-56.

LOPES, Juarez Brandão. "A Cultura Política do mando: subserviência e nossas populações pobres. In: **RBCS**, n.25, ano 9, jun. 1994.

MAINWARING, Scott. "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil", **Lua Nova**, n.23/24, 1993.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV ; Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MARQUETTI, Adalmir. "Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto

Alegre. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. pp.129-156.

MERINO, Angel. “Gestionar las ciudades desde la participación: El presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre”. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jacqueline (orgs). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000. pp.103-124

MOISÉS, José Álvaro. “Dilemas da consolidação democrática no Brasil”. In: MOISÉS, José Álvaro e GUILHON DE ALBUQUERQUE, J. A(orgs) . **Dilemas da Consolidação da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. pp.7-11.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

MOLL, Jaqueline e FISCHER, Nilton Bueno. “Pedagogias nos tempos do Orçamento Participativo em Porto Alegre: possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública”. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline(orgs). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000. pp.143-168.

NASSUNO, Mariane. “O controle social nas organizações sociais no Brasil”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira e GRAU, Nuria Cunill(orgs). Rio de Janeiro: FGV, 1999. pp.335-361.

NAVARRO, Zander. “O Orçamento Participativo de Porto Alegre(1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. pp.89-128

NICOLAU, Jairo. **Como Controlar o Representante?: Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil**. *Dados*, 2002, vol.45, no.2, p.219-236.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília: ENAP, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. “Uma outra institucionalização: América Latina e Alhures”. In: **Lua Nova**, n. 37, pp.5-32, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. "Prefácio". In: MOISÉS, José Álvaro e GUILHON DE ALBUQUERQUE, J. A(orgs) . **Dilemas da Consolidação da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. pp.7-11.

OLIVEIRA, Mary Lúcia Caetano. **A evolução da Participação Popular no Processo Decisário: o orçamento participativo de Belo Horizonte, 1994-2004**. 2006. Universidade Federal de Minas Gerais. Monografia (Especialização em Políticas Públicas).

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

OTTMANN, Goetz. "Cidadania Mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil". São Paulo, **Novos Estudos Cebrap**, n. 74, mar. 2006.

PATEMAN, Carole. "The Civic Culture: a philosophic critique". In: ALMOND, Gabriel Abraham; VERBA, Sydney (orgs) **The civic culture revisited**. London, New Delhi: Sage Publications, 1980.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro". *Dados*, 2002, vol.45, no.2, p.265-301.

PESSANHA, Lavínia; CAMPAGNAC, Vanessa e MATOS, Denise Ferreira de. "Panorama Brasileiro dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais". In: **30º Encontro Nacional da ANPOCS**, Caxambu, 2006. **Cd-rom**.

PIZZORNO, Alessandro. "Introducción al estudio de la participación política". In: PIZZORNO, Alessandro; KAPLAN, Marcos; CASTELLS, Manuel. **Participación y cambio social en la problemática contemporánea**. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1975. pp.13-82

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC-Minas de Normalização: normas da ABNT para apresentações de teses, dissertações e monografias**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <[www.pucminas.br/biblioteca](http://www.pucminas.br/biblioteca)> Acesso em: 25 de maio de 2007.

PRZEWORSKI, Adam, CHEIBUB, José Antônio e LIMONGI, Fernando. "Democracia e cultura: uma visão não culturalista". **Lua Nova**, no.58, p.9-35, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. "População escolhe suas obras preferidas no OP Digital" disponível em: [http://portal4.pbh.gov.br/pbh/pgESEARCH\\_CENTRO.html?paramCodNot=532713/12/2006](http://portal4.pbh.gov.br/pbh/pgESEARCH_CENTRO.html?paramCodNot=532713/12/2006), acesso em 27 de maio de 2007.

PUTNAM, Robert D. (Robert David); LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REIS, Fabio Wanderley. "Autoritarismo e Democracia na República Brasileira". **Cadernos DCP**, n.8/ **Revista do Departamento de História**, n.10.(Edição especial) Editora UFMG, 1990, pp.17-27.

REIS, Fabio Wanderley. Cidadania, Mercado e Sociedade Civil. In: REIS, Fabio Wanderley. **Mercado e utopia**: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Edusp, 2000. p.221-225

RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**(período de 1997 a 2000). Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Frank de Paula. "Cultura e Participação Popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte" In: AZEVEDO, Sergio de e FERNANDES, Rodrigo Barroso(orgs). **Orçamento Participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Renavan, 2005. pp.133-152.

RICCI, Rudá. "Associativismo Paulistano e Cultura Ambivalente". In: AVRITZER, Leonardo(org.) **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1999. Livro Segundo.

SALES, Teresa. "Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira" In: **RBCS**, n.25, ano 9, jun. 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva". In: SANTOS, Boaventura de Sousa(org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp.455-559.

SANTOS, Boaventura de Souza & AVRITZER, Leonardo. “Para ampliar a democracia”. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A pós-‘revolução’ brasileira. Em: JAGUARIBE, Helio et al. **Brasil, sociedade democrática**. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1985. Seção IV, p.223-309.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, FASE, 2001. pp.11-119.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO. “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. pp-11-56

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Madrid: Aguilar, 1971. cap. XXI a XXIII

SCHWARTZMAN, Simon. Representação e Cooptação política no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, n.7, p.9-41, 1970. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/index.htm>. Acesso em: 31 de maio de 2007.

SCHWARTZMAN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, Eduardo Moreira da. **A instituição da cidadania no Brasil, segundo o disposto nas constituições republicanas**. Universidade Federal de Minas Gerais. (Monografia), 2004.

SILVA, Marcelo Kunrath. “A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados”. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO,

Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. pp.157-185.

SOARES DE LIMA, Maria Regina e CHEIBUB, Zairo. “Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.31, ano 11, jun.1996. pp.83-110.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.,2001.

SOUZA, Celina. “Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo”. In: **São Paulo em Perspectiva**. Numero 15, ano 4, 2001.

SOUZA, Jessé. **A Construção Social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TATABIBA, Luciana. “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. In: DAGNINO, Evelina.(org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp.47-103.

TATABIBA, Luciana. “O novo estatuto da participação no contexto do Estado pós-ajuste”. In: **Cd-Ron do 29º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2005.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. “A Atuação das Organizações Não-Governamentais: Entre o Estado e o Conjunto da Sociedade”. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp.105-142.

TELLES, Vera. "Cultura da Dádiva, Avesso da cidadania". In: **RBCS**, n.25, ano 9, junho de 1994.

VIANNA, Luiz Jorge Werneck. “Weber e a Interpretação do Brasil”. In: SOUZA, Jessé de. (Org.). **O Malandro e o Protestante**. Brasília: Editora UnB, 1999, pp. 173-194