

CLIENTELISMO E SOCIEDADE CIVIL: crítica a um texto equivocado

*Maria Cristina Bunn*¹

Resumo: Desenvolve-se uma análise de conceitos fundamentais para a ciência política, quais sejam clientelismo e sociedade civil, a partir de um rastreamento das ideias desenvolvidas por George Avelino Filho em seu artigo "Clientelismo e Política no Brasil", in Revista Novos Estudos N° 38, março de 1994, CEBRAP São Paulo.

Palavras-chave: Clientelismo - sociedade civil - sistema político

1 INTRODUÇÃO

George Avelino apresenta uma discussão do conceito de "clientelismo", a partir do que identifica como sendo o momento em que os cientistas políticos se apropriaram do termo utilizado pelos antropólogos, no estudo do poder local em pequenas comunidades, a fim de refletir-lhe o uso como paradigma de explicação para os desajustes entre o desenvolvimento econômico- social e a falta de estabilidade das instituições políticas,

Segundo o autor, o modelo de análise que se generalizou, assumiu a perspectiva do "desenvolvimento político", caracterizando-se para a sociedade três estágios de desenvolvimento: tradicionais, em transição e sociedades politicamente desenvolvidas. Outrossim, o artigo tem como proposta básica pensar o "caso brasileiro" enquanto contexto onde pode e deve se realizar a "passagem do segundo para o terceiro estágio", i.e., a passagem da sociedade em transição para uma sociedade politicamente desenvolvida.

Pretendemos, também, apresentar as principais proposições do autor e, através de uma "leitura crítica", refletir acerca de suas ideias. Ao final, serão sistematizados os principais comentários em relação ao artigo.

2 A CRÍTICA DA CRÍTICA

¹ Prof Assistente II Departamento de Sociologia e Antropologia/UFMA, Mestre em Sociologia Política/UFSC e Doutoranda em Sociologia/UFCE

O autor apresenta em seu artigo uma crítica ao que considera o uso inadequado do conceito de clientelismo por parte dos cientistas políticos,

Entende que tal inadequação decorre da "apropriação" que aqueles fizeram dos trabalhos antropológicos (estudos de caso) que privilegiavam os componentes subjetivos da questão (clientelismo). Avelino diz que, ao se interessarem pelos reflexos de microrrelações no sistema político como um todo, os cientistas políticos estavam incorrendo em imprecisões sobre o nível de análise em que o conceito (clientelismo) é aplicado, micro ou macro, e em problemas de transição de um nível para outro; e do caráter difuso dos limites e relações entre o modelo clientelista e não clientelista (AVELINO FILHO, 1994, p. 226).

O autor aponta como resultante dessas "imprecisões" um modelo de análise que se generalizou como sendo o da perspectiva do "desenvolvimento político". Nessa perspectiva, os estágios de desenvolvimento são, basicamente, três: sociedades tradicionais, sociedades em transição e sociedades politicamente desenvolvidas.

É interessante ressaltar que, apesar de sua crítica o autor assume o modelo de análise "impreciso" para desenvolver suas argumentações. Discorre rapidamente sobre os diferentes estágios, identificando-os, a saber,

"As sociedades tradicionais são caracterizadas pelos partidos dos 'notáveis', pela dependência dos recursos pessoais do patrono que se reflete num poder quase doméstico, e pelo caráter afetivo da relação. No estágio de transição, o poder 'pessoal dos notáveis' é enfraquecido; os recursos passam a ter origem predominantemente estatal; os partidos são mais organizados e disputam posições no aparelho de Estado para manipular os recursos públicos; e as relações entre o patrono e o cliente ganham um acento mercantil. No estágio mais desenvolvido, as sociedades mobilizadas conforme indica o termo, são marcadas pela presença de partidos ideológicos e de massa, pela possibilidade de planejamento e execução de políticas de longo prazo, e pela legitimação do sistema político a partir de valores públicos e universais"

É aí que o autor realiza sua segunda crítica aos estudos dos cientistas políticos. Diz ele estar interessado em discutir a "segunda passagem", i. é, de um sistema político clientelista para outro institucionalizado, já que este, a seu ver, "é o problema a ser enfrentado no caso brasileiro", E, principalmente, porque até aqui, "essa segunda transição raras vezes foi problematizada teoricamente (AVELINO FILHO, 1994, p. 227).

Segundo o autor,

"essa ausência é explicada quando se percebe que a maioria das análises ergue-se sobre um modelo bipolar que procura enfatizar as diferenças entre os dois sistemas. Assim, o resultado mais comum é a produção de uma série de dicotomias, tais como privado vs público, particularismo vs universalismo, desorganização social vs organização, fragmentação de interesses vs agregação, etc" (AVELINO FILHO, 1994, p. 227).

E, de forma mais contundente, afirma: "Prisioneiros das teorias do desenvolvimento político, esses autores não conseguem superar a visão bipolar inerente a esse modelo de maneira a abarcar a segunda passagem» Sem desconsiderar a importância desses trabalhos na

caracterização do tema e dos efeitos perversos do clientelismo é hora de avançar um pouco mais, (AVELINO FILHO, 1994, p. 227)

Resta-nos apresentar o que seria esse avanço para o autor. Correndo os riscos inerentes a uma leitura crítica, diríamos que, basicamente, sua análise pretende que o fenômeno "clientelismo" seja examinado enquanto um continuum a fim de procurar não apenas o ponto de ruptura (lógica bipolar), mas de verificar "o grau de interpenetração" entre uma institucionalidade clientelista para outra universalista e representativa,

Ao conferir tal institucionalidade ao clientelismo (passo novo, segundo o autor), está-se superando a "lógica desagregadora e particularista" deste para resgatar seu papel de "ordenador das demandas".

Segundo o autor,

"se o clientelismo fosse dotado apenas de uma lógica desagregadora e particularista, e essa lógica fosse levada até o fim, ele deixaria de existir. Pois, não há como ordenar apenas interesses específicos e urgentes, indivíduos cínicos e egoístas. A confiança e superação seriam impossível e o mundo, incerto e hobbesiano" (AVELINO FILHO, 1994, p. 228)

Para o desenvolvimento dessa análise inovadora ele se restringe (subitamente, nos pareceu) ao "clientelismo eleitoral", o que identifica como sendo medida de cautela necessária para empreender a discussão da "relação entre instituições políticas e o clientelismo".

A essa altura é importante explicitarmos, tendo em vista os o objetivos de nosso artigo, que consideramos ambas as críticas realizadas por George Avelino aos estudos dos cientistas políticos (brasileiros?) absolutamente frágeis. Ao considerarmos frágeis suas críticas, estamos entendendo como questionável tanto seu ponto de partida quanto seu ponto de chegada, qual seja (antecipando nossa discussão) o de "fortalecimento dos partidos políticos para combater o elitismo que tem marcado a política nacional (AVELINO FILHO, 1994, p. 240)

Gostaríamos, inicialmente, de discutir a rejeição que o autor manifesta ao pensamento antropológico, expressa em sua primeira crítica de os cientistas políticos ter-se-iam "apropriado" do conceito de clientelismo utilizado pelos antropólogos, daí sua inadequação a análises dos sistemas políticos.

Parece-nos perfeitamente adequado lembrar com Luiz Eduardo Soares (antropólogo e cientista político):

"A reflexão acadêmica sobre a sociedade brasileira, por razões muito peculiares à nossa história institucional, tem sido repartida, quase invariavelmente, por uma espécie de Tratado de Tordesilhas teórico e temático: aos antropólogos a investigação da cultura, os estudos tópicos de casos específicos, a análise de microestruturas de poder; aos cientistas políticos e sociólogos, a pesquisa sobre o Estado, sobre mecanismos e dinâmicas institucionais, sobre o processo político, as macroestruturas de poder e até mesmo a conjuntura. Com isso, perde-se a unidade do objeto composto pela articulação complexa entre linguagens simbólicas e estratégias macropolíticas" (SOAKES, 1993, p. 38),

Além de destacar o que Soares chama de "reificação de fronteiras disciplinares", gostaríamos ainda de problematizar o que George Avelino chama de perspectiva comportamental para leitura do fenômeno do clientelismo e que, segundo ele, é a predominante nos estudos dos cientistas políticos até aqui. Segundo o autor, essa perspectiva comportamental impede um maior aprofundamento no estudo das relações clientelísticas com as características estruturais da sociedade principalmente com o sistema político (AVELINO FILHO, 1994, p. 226).

Parece-nos residir aí o cerne do problema quanto às críticas apontadas pelo autor aos estudos dos cientistas políticos quanto ao fenômeno do clientelismo. Na verdade, George Avelino desenvolve sua argumentação a partir de uma perspectiva comportamental, ao pretender analisar a passagem de uma sociedade clientelista a uma politicamente desenvolvida, utilizando-se do reduzido espectro do "clientelismo eleitoral",

A análise de sua lavra está permeada subjetividade intrínseca à relação da "troca de favores" e da "expectativa de benefícios futuros", já que identifica o clientelismo eleitoral como "aquele em que a definição sobre quem controla o fluxo de benefícios depende diretamente dos resultados das eleições; e onde o cliente/eleitor tenha pelo menos alguma capacidade de escolha, mesmo que seja entre diferentes patronos" (AVELINO FILHO, 1994, p. 228).

Essa perspectiva adotada pelo autor o impede de realizar um estudo do clientelismo relacionado às características estruturais da sociedade, principalmente ao Sistema Político que, certamente, não se reduz ao espectro eleitoral da política partidária.

Deixando claro; entendemos que, por desconsiderar inúmeros estudos sobre o fenômeno clientelismo realizados por cientistas políticos brasileiros (para recortarmos o universo), relacionando o fenômeno daquele à estruturada sociedade, ressaltando a inscrição histórica deste na cultura e nas instituições brasileiras, bem como, e fundamentalmente relacionando este a outro fenômeno marcante da história político-institucional do país - o corporativismo-, o conceito de clientelismo utilizado pelo autor se torna inseguro.

Problematizamos, ainda o "salto" que o autor faz quando passa do que havia identificado como segundo estágio do modelo do "desenvolvimento político" - sociedade em transição - para o que passa a caracterizar como transição do clientelismo.

Tal mudança de identificação do referido segundo estágio implica em não realizar uma análise aprofundada da "sociedade em transição". O que tem como consequências, a nosso ver, não discutir a especificidade histórica da realidade brasileira pensando questões como o Estado, o tipo de capitalismo e democracia.

Tal ausência de questões fundamentais implica também em análise frágil acerca dos partidos políticos e do sistema eleitoral. Não só por não discutir a chamada "decadência do oligopólio da oferta de representação e sua conversão em barreiras à participação política", que implica em..., "alargar o escopo das formas legítimas de participação" (SANTOS, 1988, p.119), mas por desconsiderar o quanto o sistema eleitoral em vigor tem de continuidade com uma lógica conservadora:

"...a abertura caracterizou-se por um movimento inverso marcado pela criação de instrumentos legais coercitivos com o objetivo de manter a liberalização sob controle para garantir e expandir o espaço das forças situacionistas. Quanto aos setores contrários ao sistema, o alvo das sucessivas mudanças nas regras do jogo eleitoral e partidário seria o seu enquadramento nos limites da chamada oposição construtiva e responsável" (DINIZ, 1998, p. 335)

E, mais recentemente:

"Não se trata aqui de retomar a antiga discussão que contrapõe partidos ideológicos dos partidos pragmáticos. O que importa ressaltar é que as condições institucionais prevalentes na América Latina favoreceram o desenvolvimento de partidos dependentes do Estado, levando à subutilização de seu potencial agregador. Assim, tornaram-se particularmente frágeis em sua capacidade de compatibilizar demandas e inseri-las em plataformas mais abrangentes, convertendo-as em propostas suscetíveis de serem absorvidas pelas políticas públicas" (DINIZ, 1993, p. 22).

E, por último, insistindo em acentuar as relações complexas entre partidos políticos e Estado:

"Em uma perspectiva regional, o Brasil se destaca como um dos casos que permite aprofundar melhor as formas de interação entre fatores econômicos e políticos para explicar a intratabilidade do processo inflacionário. Existe uma correlação, observável a olho nu desde meados da década passada» entre a instabilidade política e institucional, por um lado; e, por outro, a dificuldade de adoção de novos regimes - fiscal e monetário - estáveis e duradouros. Dito de outro modo, a formulação de uma estratégia econômica acordada para dar início à reestruturação das formas de financiamento e de gastos do Estado esbarra em um intrincado sistema de vetos políticos, que se manifestam não apenas como forças centrífugas, mas como centros de poder rivais em relação ao Estado, responsáveis pelo enfraquecimento dos governos de turno" (SOLA, 1994, p. 199).

Em relação à afirmação de Avelino de que os estudos dos cientistas políticos se limitam à bipolaridade, que os impede de analisar o segundo estágio - sociedade em transição - também não resiste a um exame mais atento da literatura disponível.

Não parece ser outro, se não o objetivo de superação da bipolaridade, o esforço empreendido por Edson de Oliveira Nunes, em 1985:

"No contexto dos estudos brasileiros, as interpretações do Brasil contemporâneo têm sido prolíficas na produção de dicotomias, todas representando variações em torno do tema clássico dos 'dois brasis',... As dicotomias se mostraram úteis na produção de muitas análises perspicazes sobre a política brasileira. Entretanto, o sistema institucional evoluiu para uma forma que não pode mais se contida na noção dos dois brasis... já é tempo de a literatura avançar além das observações gerais de que elementos de tradição e modernidade interagem de formas elaboradas, e partir para a construção de um arcabouço analítico que capture as várias dimensões de sua interação." (NUNES, 1995, p. 348).

O mesmo esforço está presente no trabalho de Eli Diniz (1985), ao identificar no processo de transição política "permanente tensão entre continuidade e mudança". Poderíamos, ainda, citar Wanderley G. dos Santos (1988) ao percorrer a "lógica autoritária" em sua tentativa bem sucedida de realizar a "ecologia" do sistema político-partidário; o trabalho de Weffort (1984) ao discutir democracia. Parece-nos tão vasto o referencial teórico da ciência política capaz de se diferenciar da redução bipolar que, simplesmente, remetemos às pesquisas elaboradas e

discutidas, por exemplo, no âmbito da ANPOCS e, dentro desse "recorte", rastrear os trabalhos de um único GT, o de Elites Políticas no período compreendido entre 1985 até nossos dias.

E interessante que resgatemos, aqui, a contraposição à escolha do autor ao que chamou de "clientelismo eleitoral", capaz de ordenar demandas e superar a lógica de desagregação e particularismo a fim de alcançar uma institucionalidade universalista e representativa. Destarte, essa opção do autor desconsidera não só os estudos aqui já citados, que discutem os partidos políticos, mas o consequente resgate do papel e significado da sociedade civil na conquista de uma institucionalidade universalista.

Há uma carência de atualização em sua argumentação, já que em nenhum momento referencia a literatura sobre os novos movimentos sociais, construída ao longo dos anos 80 e que, nos 90, passa a aprofundar a discussão de possibilidades de mudanças no cenário político, econômico, social e cultural através da atuação das ONG's e, mais recentemente, da formação de "Redes de Movimentos Sociais" (SHERER-WARREN, 1993). Além do que, a análise não da dicotomia público/privado, mas da apropriação do público pelo privado impõe referência à atual discussão sobre a (re)definição de cidadania, que implica considerar o "processo do ponto de vista eleitoral para observar a confluência, nas lutas de poder cravadas, entre o clamor de uma ampliação do espaço público, fazendo intervir a exigência de realização de direitos próprios de cidadania, e a tentativa de restringir e limitar o exercício desta mesma cidadania" (ROSENFELD, 1992, p. 16).

Finalmente, gostaríamos de contrapor à afirmação do autor de que "se o clientelismo fosse dotado apenas de uma lógica desagregadora e particularista, e essa lógica fosse levada até o fim, ele deixaria de existir. Pois não há como ordenar apenas interesses específicos e urgentes, indivíduos cínicos e egoístas, A confiança e a cooperação seriam impossíveis e o mundo incerto e hobbesiano", a seguinte "leitura" da realidade brasileira que faz Rosenfield:

"Se atentarmos agora aos aspectos sociais e econômicos dessa nossa 'transição democrática', observaremos que a inflação galopante terminou por produzir um dilaceramento do tecido social, produzindo entre outros efeitos, o aumento da criminalidade, a perda de confiança nas instituições públicas e o desregramento da própria vida cotidiana.

E como se o país tivesse caído naquilo que Hobbes denominava 'estado de natureza', no seu sentido de ausência de regras onde, por assim dizer, vale tudo. Desaparece a noção de 'bem público', afirmando-se o corporativismo com seu substituto tanto ao nível patronal como sindical. Acrescenta-se a isto que os ditos representantes do povo, em vez de darem forma à coisa pública, intervindo decididamente sobre essa situação, o que seria aliás sua função, apenas a reproduzem no exercício de seus mandatos. O 'público' é assim impunemente apropriado como 'privado' (ROSENFELD, 1992, p. 18).

Estas considerações impõem uma reflexão sobre o Estado no Brasil. Rosenfield (1992) ressalta que o "Estado Brasileiro não preenche suas funções nem do lado das classes favorecidas nem das classes desfavorecidas, independentemente da assimetria flagrante de duas situações bem distintas. Seríamos tentados a dizer que um Estado que só procura manter

ou aumentar os ganhos e os benefícios de uns poucos cessa de ser propriamente um Estado por situar-se no plano da vigência de interesses particulares, representando um grupo destes.

Estar-se-ia, mais precisamente, ao nível de um 'estado de natureza' (ROSENFELD, 1992, p. 24).

3 À GUIA DE CONCLUSÃO

Se assim for, se na verdade tivermos de pensar a passagem de um "estado de natureza" para o de um "estado político", teremos, não mais como quer Avelino, conferir institucionalidade ao clientelismo, mas, sim, pela sua própria afirmação, que é reconhecer seu fim. Sem dúvida, é um "nó" para sua argumentação.

Para não incorrerem em conclusões apressadas acerca da complexa realidade política brasileira, no entanto, diríamos que o "nó" que se apresenta para George Avelino só evidencia o quanto é problemática sua argumentação sobre o clientelismo.

Sistematizando-ampliando: Avelino elege o "partido" como canal de representação democrática com real potencial de transformação da sociedade. Não discute, como apontamos anteriormente, o sistema eleitoral e os partidos políticos, reflexão já realizada exaustivamente por cientistas políticos brasileiros. É interessante ressaltar que, no que diz respeito à obra de Nunes (1985), o referencial teórico que confere sustentação ao pensamento daquele autor é, basicamente, o mesmo utilizado por Avelino mas com "leituras" e reflexões distintas.

Avelino adota um conceito de clientelismo descolado das estruturas sociais, de fenômeno complementar fundamental – o corporativismo - assim como da discussão atualíssima sobre a sociedade civil.

Reduz, fundamentalmente, as possibilidades de transformação de uma sociedade não meramente permeada por valores clientelistas (como o autor apresenta) mas, mergulhada em profunda crise política, econômica e social, com consequências importantes para a institucionalidade do país. Ainda também: desconsidera a história política mais recente do país, já refletida pelos cientistas políticos, que evidencia dificuldades para que se "prenda em camisa de força" o comportamento dos cidadãos.

"Não se compreenderia, por ex., a eleição de prefeitos do PT em Porto Alegre, São Paulo, Florianópolis (incluo) ou a eleição de Brizola no Rio de Janeiro, isto se não remontarmos a mais atrás, quando as urnas disseram não à ditadura militar e consagraram o antigo MDB" (ROSENFELD, 1992, p. 25).

Parece-nos ainda problemática, mas coerente com a ausência de discussão do sistema eleitoral e partidos políticos, a consideração de via de mão única para o clientelismo eleitoral. Do ponto de vista do autor 'eventuais mudanças introduzidas na legislação eleitoral e partidária seguramente não provocarão transformação imediata dos "eleitores de clientela" em "eleitores ideológicos". Daí existirem razões para acreditar que o clientelismo estará presente na vida política nacional ainda por um bom tempo" (AVELINO FILHO, 1994, p. 240).

Ele localiza o clientelismo apenas na demanda do eleitor tentando evidenciar tal fato nos dados apresentados em sua avaliação da eficácia individual do candidato, intimamente

relacionada com a capacidade deste em satisfazer (ou estabelecer expectativas de) desejos individuais.

Finalmente, considerar que o fortalecimento dos partidos políticos (sem a discussão do que sejam e aonde estão inscritos) é caminho para combater o elitismo que tem marcado a política nacional é, do nosso ponto de vista, ingenuidade.

Diríamos que as implicações de se desconsiderar a análise de questões essenciais, já trabalhadas por cientistas políticos, levou à realização de críticas apressadas e frágeis que, ao invés de possibilitar ao autor o avanço desejado, acabou por conduzi-lo a um recuo do universo por onde hoje se travam as discussões da ciência política.

Se não afirmamos, como Rosenfield, que estamos hoje vivendo o problema da passagem do estado de natureza para o de uma sociedade politicamente desenvolvida, já que acreditamos no movimento empreendido por segmentos da sociedade civil como forma de (re)elaborar a questão da cidadania, entendemos como SOLA (1994, p, 200) que "está-se diante de uma situação democrática mais do que de um regime democrático porque a institucionalização deste último em comparativamente mais problemática". Se assim for, qualquer análise sobre as possibilidades de inscrição de valores universalistas na sociedade brasileira (Instituições, Mundo da Vida) não pode prescindir de análises mais complexas, que certamente necessitam de outros "olhares" como, por exemplo, o olhar antropológico.

Summary: in this article we aim to analyze the concepts of clientship and civil society – central issues to Political Science - talking as a starting point the ideas developed by George Avelino Filho in his article "Clientship and Politics in Brazil" (Clientelismo e Política no Brasil), published in *Novos Estudos* 38, march, 1994, CEBRAP, São Paulo.

Key-words: clientelismo - civil society – political system.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

DINIZ E. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica de abertura. In: *Dados*. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 28, n.3, 1985.

NEOLIBERALISMO E CORPORATIVISMO: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil, In: DINIZ, E. (org.). *Empresários e modernização econômica: Brasil anos 20*. Florianópolis: UFSC/IDACON, 1993.

NUNES, E. o. Tipos de capitalismo, instituições e ação social: notas para uma Sociologia Política do Brasil contemporâneo. Dados. [s. 1.], [1995?];

ROSENFELD, D, A ética na política; venturas e desventuras brasileiras. São Paulo: Brasiliense, 1992.

SANTOS, W. G. Paradoxos do Liberalismo: teoria e história. São Paulo: Vértice/IUPERJ, 1988.

SCHERER-WARREN, Use. Redes de movimentos sociais. São Paulo: Loyola, 1993.

SOARES, L.E. Os dois corpos do presidente e outros ensaios. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.

SOLA, Lourdes. Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado? Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 38, mar, 1994.