

4.

Os conselhos: Impasses e dilemas na efetivação do projeto democrático

O Conselho Tutelar foi um mecanismo pensado a partir de um momento de extrema politização onde o contexto refletia o aprofundamento da democracia, a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil. A municipalização através da descentralização e a abertura para uma sociedade participativa. Um exemplo seria a transferência do poder centralizado na figura do juiz para a sociedade, para a comunidade local, ainda que este poder transferido seja administrativo. Essa mudança transfere o foco de pensamento sobre as políticas, visto que a participação das pessoas que vivenciam os problemas sociais na comunidade permite identificar e combater estrategicamente os reais problemas locais.

Bem sabemos que dentro desses espaços públicos de participação não existe um ambiente harmônico. Eles se configuram como espaços de conflitos e tensões. Conflitos e tensões que estão ligados ao projeto político dos atores ali presentes, tal como Dagnino expressa (2002:280): *“o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas.”*

A concepção inovadora, por si só não garante o fortalecimento desses mecanismos. Da garantia da letra da lei a mudanças nas práticas há um abismo gigante. Por exemplo: a garantia da eleição de representantes da comunidade local se traduz na efetivação da lei, porém a materialização das práticas desses representantes não indica que serão pautados em princípios democráticos. Neves (2008: 171) destaca que, apesar do avanço no que se refere à democracia, a prática cotidiana não caminhou na mesma direção:

“A candidatura dos representantes da sociedade civil representou, por um lado, um grande avanço democrático frente à cultura política mais conservadora arraigada na sociedade brasileira, na medida em que surgiram novas lideranças fora da clássica representação das elites, latifundiários e empresários. Porém, por outro lado, o que deve ser distinguido é como esses sujeitos exerceram a política costumeira e habitual dos vereadores tidos como clientelistas.”

Apesar da mudança dos protagonistas e da possibilidade de construção de uma nova forma de conduzir e fazer política, não foi esta perspectiva que acabou sendo incorporada. A lei de fato avançou, mas muitas vezes a prática retoma os velhos costumes impregnados na política brasileira, tais como o clientelismo e outras formas arcaicas de sustentação política. Nossa abordagem caminhará nesta direção.

4.1 - Clientelismo e democracia: Projetos antagônicos caminhando numa mesma direção

A afirmativa de que na medida em que o regime democrático se consolidasse as práticas políticas arcaicas perderiam espaço pode até ser verdadeira, porém não basta que a democracia esteja em vigor, outros fatores e atores se fazem necessário. O embate se define a partir de uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil, na qual espaços públicos participativos devem estar alicerçados numa sociedade civil politizada, consciente do importante papel que lhe cabe no controle e fiscalização da gestão pública.

A existência do clientelismo nos remete a um passado distante. Cunha (2006) reflete sobre a repetição do fenômeno do clientelismo a partir da análise dos atores políticos no Brasil desde o período colonial. Através do sistema de mercês, domínio da Câmara Municipal e conquista de terras e homens, o próprio rei, juntamente com a nobreza ampliava suas redes clientelares de modo a garantir que seus interesses particulares vigorassem.

Barbosa (2011) ao escrever sobre as raízes do clientelismo no Brasil relata que o país passou a construir sua identidade de nação após a Independência, em 1822. Os detentores do poder eram os grandes proprietários rurais, eles quem dominavam o país apesar de ainda viver sob o sistema monárquico. O país era agrícola, e sua economia era baseada no cultivo de produtos primários para a exportação, tais como açúcar, café, algodão entre outros, para isso utilizava a exploração da mão de obra escrava.

Eram os grandes proprietários rurais espalhados pelo país quem decidiam sobre a política local, eles quem decidiam sobre as condições de vida da população. Seu poder

era supremo e incontestável. Tudo estava sob o seu comando: as famílias, os escravos, os trabalhadores da fazenda, os pequenos proprietários rurais e os agregados. Além desses também existiam os que formavam a clientela desses grandes proprietários, pessoas que de alguma forma exerciam algum tipo de autoridade ou ocupavam algum cargo de destaque: os Presidentes de Província, prefeitos, padres, delegados, juízes, advogados e etc.

Apesar da vivência numa democracia teatral, as eleições para a escolha dos deputados e senadores ocorriam periodicamente, porém os grandes senhores rurais mantinham o autoritarismo como forma de dominação. O autor destaca que no período que compreende entre 1840 e 1889, marcado pelo reinado de D. Pedro II, as eleições se davam sucessivamente com violentas disputas pelo poder local entre os grandes proprietários. Para isso, se armavam como se fossem para uma guerra, com exércitos privados que atemorizavam os opositores.

Em 1889, com a Proclamação da República, os senhores de terra com a descentralização política nacional fortalecem suas redes e aumentam seu poder. Já na República Velha, que vai até 1930, Barbosa ressalta que há um ápice do clientelismo:

“Os grandes proprietários denominados coronéis, exerciam o poder político local e regional com base em sua vasta clientela, formada em sua maioria por pobres, mas também por uma gama de profissionais liberais em busca de indicação para um cargo público que lhes garantisse uma renda permanente. Com a Revolução de 30 e a conseqüente centralização política colocada em prática na Era Vargas (1930-45), o clientelismo privado começou a declinar. Paulatinamente, o Estado brasileiro iniciou o desenvolvimento de políticas públicas que amparavam parte dos setores mais pobres da população”

Como vimos anteriormente, as eleições no nosso país já eram realizadas desde o século XIX, sendo que as mesmas ocorriam de forma a atender os interesses dos chefes locais. O sistema político clientelístico era a base de sustentação da política. Richard Graham, em seu estudo sobre Clientelismo e Política no Brasil do Século XX (1997:164) afirma que as eleições funcionavam como um teatro, todo o discurso de que o povo é quem escolhia seus representantes era mera encenação:

“As eleições eram, acima de tudo, exibições teatrais elaboradas, que reiteravam insistentemente a convicção de que a única base própria da organização social residia no claro reconhecimento da superioridade e inferioridade local de cada um. Muitos participavam desses acontecimentos eleitorais do que comumente é conhecido (...) ainda que essa participação servisse não apenas para manifestar uma ideologia igualitária, mas para assegurar que alguns fossem chamados para representar pontas, enquanto outros, de posição superior sobressaíam à luz da ribalta.

Como as eleições eram indiretas, esse sistema de participação ampla não ameaçava a estrutura imperial ou o controle governamental dos resultados finais. Ao contrário, atribuindo papéis, fosse na elaboração da lista de votantes qualificados e na verificação de sua identidade, ou determinando as qualificações dos eleitos, os procedimentos eleitorais imprimiam repetidamente, na consciência pública, a conveniência da desigualdade. O palco dessa trama, bem como seus trajes, coro e equipe técnica, tudo servia para antecipar aquele fim indizível. ”

Na verdade todo esse processo que culminava nas eleições se tratava de algo já predefinido pelas elites locais. Era um acordo de cavalheiros, onde cada posição política já estava demarcada anteriormente com o nome do seu ocupante. E se por algum motivo esse acordo não se mostrasse nos resultados das eleições, ele não seria válido, o válido era o que estava previamente combinado.

Para nos situarmos melhor nesta temática faz-se necessário revisar alguns conceitos. Visto que Barbosa (2011) dá sua contribuição ao tema, mas nos deixa a dúvida se aborda apenas o clientelismo, ou se trata também do coronelismo. Mediante os conceitos que Carvalho esclarece, Barbosa está tratando principalmente do coronelismo. Carvalho (1997) nos auxilia a fazer uma revisão dos conceitos visto que, muitas vezes, falta consistência nos termos que problematizam alguns dos exemplos de relações políticas. Dentre os conceitos que esclarece, podemos destacar: O coronelismo e o clientelismo.

Segundo o autor, o coronelismo trata-se de um sistema político que envolve uma rede complexa de relações. Nasceu da decadência econômica dos fazendeiros, que acabou acarretando o enfraquecimento político que sustentava sua rede local. Com esse enfraquecimento, a presença do Estado tornou-se necessária. O sistema de âmbito nacional era baseado nas barganhas entre o governo e os coronéis. Tratava-se de uma rede de sustentação: o governador garantia ao coronel a sustentabilidade de seu poder dando o controle de cargos públicos (desde o delegado de polícia até a professora primária). Em troca, o coronel apoiava o governo através dos votos. Na outra extremidade, os governadores apoiavam o presidente, que reconhecia que o governador dominava a localidade. Carvalho destaca que o coronelismo foi datado historicamente, sua existência só ocorreu até a implantação do Estado Novo, em 1937.

Sobre o clientelismo, Carvalho esclarece que se trata de um fenômeno mais amplo que o coronelismo, pois mantêm relação com sistemas políticos macros. Neste contexto, a figura do coronel não é necessária, pois as relações ocorrem de forma mais

direta: entre o governo e/ou políticos e os setores pobres da população. A figura do mediador era dispensada, visto que, a relação clientelística ocorria diretamente com os eleitores. Carvalho ainda acrescenta que esta troca é/era feita entre desiguais:

“Ora, qualquer noção de clientelismo implica na troca entre atores de poder desigual. No caso de clientelismo político (...) o Estado é a parte a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou qualquer outro apoio que necessite...”

Ottmann (2006) é ainda mais didático em sua definição de clientelismo *“relação de troca de favores em que os indivíduos, se beneficiam mutuamente, mas de modo desigual...”* Ainda no campo dos conceitos, o autor também esclarece sobre o patrimonialismo, que ocorre quando políticos utilizam recursos públicos como se fossem próprios *“em vez de distribuí-los de acordo com critérios universalistas e impessoais, privilegiam familiares, amigos, e sua clientela política.”* No artigo sobre Cidadania Mediada, seu argumento central é que apesar de todo o avanço que vem ocorrendo com relação à democracia, ainda hoje temos a presença de práticas “tradicionais” que vão se transformando ao invés de serem rompidas. Todo nosso período histórico é marcado por ações que nem sempre tinham os interesses da sociedade como objetivo principal da política desenvolvida.

Outro conceito que também nos é apresentado por Lopes (2007) é o mandonismo. Não se trata de um sistema, mas sim do exercício do poder por um indivíduo numa determinada localidade, não importando qual seja seu status. Esta figura se faz presente desde a época da colonização até os dias atuais. Em muitos casos o mandonismo se alia ao clientelismo na busca da concretização dos interesses pessoais

Retomando o período histórico no qual paramos devido à necessidade de esclarecimento dos conceitos, a Era Vargas alterou o padrão do país à medida que o mesmo começou a ser industrializado. O êxodo rural se tornou cada vez mais intenso e nas cidades, diferentes questões se faziam presentes no cotidiano. A questão social que até então era tratada como caso de polícia, de modo repressivo, passa a exigir novas respostas sociais via políticas públicas. Com isso, procurou-se implantar um protótipo de um Estado de Bem Estar Social (Welfare State), sobretudo no meio urbano.

Antes de nos determos neste período histórico, é importante de realizar uma reconstrução histórica da formação e consolidação da noção de Estado de Bem Estar Social. Ora, desde a Idade Média até o Século XIV, a responsabilidade pelos pobres era

da Igreja, sempre pautada na caridade. Com as transformações que ocorreram com a substituição da sociedade feudal para a sociedade capitalista é que o Estado muito timidamente começa a intervir, através de um conjunto de regulações sociais na tentativa de conter a pobreza. Um exemplo é a Lei dos Pobres e suas várias reformas na Grã Bretanha. A revolução industrial aumentou exponencialmente os problemas sociais, exigindo novas respostas públicas às demandas sociais. Já no final da 1ª Guerra, alguns direitos trabalhistas são consagrados pelo Tratado de Versalhes. Ao término da 2ª Guerra, estruturou-se um sistema de proteção social ao indivíduo – o Welfare State, onde o Estado se responsabilizaria pelo cidadão, oferecendo acesso gratuito a alguns serviços e a prestação de “benefícios” mínimos para todos.

Com o Welfare State, a política social ganha densidade institucional e dimensão cívica. Com ele, a política social legitimou a concretização de direitos sociais de cidadania. É resultado de um processo dinâmico resultante da relação entre interesses conflituosos e contraditórios entre classes, atendendo a quem tiver maior predomínio sobre ela.

O Welfare State, bem com o todo seu aparato institucional, é parte integral do sistema capitalista. Funciona como um complexo de proteção social, pautado nos conceitos de seguridade e cidadania social. Mas é importante destacar que ele foi uma estratégia utilizada pelo sistema capitalista em meados do século XX para sua sobrevivência. Ao mesmo tempo em que atende necessidades sociais, para a manutenção da força de trabalho, ele preserva o modo de produção capitalista.

Pereira (2008) recorre a Roche para situar o *Paradigma dominante de Estado de Bem Estar* (welfare state), que é orientado por três marcos: o receituário keynesiano de regulação econômica e social através do pleno emprego, iniciado nos anos 1930, as diretrizes do Relatório Beveridge sobre Seguridade Social, pautados na política de existência e seguridade econômica publicada em 1942 e a formulação da teoria trifacetada da cidadania, de T. H. Marshall, nos fins dos anos 1940.

A fórmula Keynesiana de regulação é desenvolvida por Jonh Mayard Keynes, onde o equilíbrio econômico dependia da interferência do Estado. Keynes questionava o teorema de Say (onde toda oferta cria sua própria demanda) que tinha vinculação com a teoria econômica liberal de Adam Smith e David Ricardo. Ambos defendiam a idéia da existência de uma “mão invisível” que regulava o mercado. A defesa de Keynes era da necessidade de um Estado forte, que tinha o dever de regular a economia e garantir um

alto padrão de demandas através de medidas macroeconômicas, e para isso deveria contrair empréstimos e reduzir a emissão de moeda. O gerenciamento da economia pelo Estado era com o objetivo de assegurar o pleno emprego, desenvolvendo uma série de políticas sociais destinadas à reprodução econômica.

O Relatório Beveridge sobre Seguridade Social foi elaborado por um Comitê coordenado por Willian Beveridge e publicado em 1942. A proposta era de uma revisão completa do sistema de proteção vigente na Inglaterra, que apesar de existente era ineficiente e humilhante àqueles que pleiteavam a assistência. Consistia num sistema único, com eixo distributivo ao lado do contributivo. Estabelecia uma série de auxílios, reconhecidos como direitos, estimulava políticas de emprego, defendia um sistema de saúde não-contributiva e universal, funcionando, enfim, como um sistema de Seguridade Social. Todas essas medidas deviam ser um estímulo ao trabalho e a autoprovisão, fator que demonstrava resquícios liberais.

A teoria de Marshall sobre Cidadania era composta pelo desenvolvimento evolucionista dos direitos: civis – século XVIII, políticos – século XIX e sociais – século XX. Esta teoria serviu de suporte acadêmico às políticas keynesianas e beveridgianas, servindo de base para reflexões sobre as razões sociais e históricas da emergência do Estado de Bem Estar e dos motivos políticos e morais que demonstrava sua necessidade.

O Estado de Bem Estar se desenvolveu de forma diferenciada nos países que o adotaram, criando-se vários padrões de welfare state. Sônia Draibe (1993: 14) recorre a Titmus para fazer um esboço desses modelos ou padrões de política social.

1º Modelo Residual: a intervenção ocorreria quando as redes de apoio (família, rede de parentesco, mercado) não tivessem como atender as necessidades do indivíduo. Com isso o Estado agiria através de políticas sociais ex-post, de forma limitada, emergencial, residual e seletiva. Ex: welfare state nos EUA

2º Modelo Meritocrático – particularista: cada um pelo seu mérito é que deve resolver as suas necessidades através do trabalho, performance profissional, produtividade. A intervenção se daria de forma parcial a fim de corrigir as ações do mercado.

3º Modelo Institucional Redistributivo (ou social-democrata): está voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extra mercado”, sendo garantido a todos os cidadãos, deste modo à proteção obedeceria a critérios mais universalistas. Um sistema com tendência a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e

substituição de renda com a prestação de serviços essenciais públicos, principalmente saúde e educação. Ex: países escandinavos.

Como dissemos anteriormente, no Brasil somente a partir de 1930 é que o Estado passa a intervir através de políticas, incorporando algumas reivindicações dos trabalhadores devido ao processo de industrialização.

Draibe (1993:19) descreve que é no período compreendido entre as décadas de 1930 a 1970, que ocorre a constituição e consolidação do welfare state no país, devido ao conjunto de transformações que o Estado brasileiro foi alvo e as formas de regulação ocorridas naquele momento. Para isso, separa em três períodos históricos a análise por ela realizada: 1930 a 1964, 1964/1985 e 1985/1988.

No primeiro período, destaca a introdução de uma legislação previdenciária através da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e trabalhista a partir de 1943. Além disso, o período também se mostrou propício para alterações nas áreas de política de saúde, educação, assistência social e timidamente na área de habitação popular. Inicialmente, incorporava alguns grupos sociais no sistema de proteção social, ainda que de maneira seletiva, heterogêneo e fragmentado. Em seguida, são organizados efetivamente os sistemas públicos regulados nas áreas de bens e serviços sociais básicos que superaram a forma fragmentada e seletiva anterior, implementando políticas de massa de relativa ampla cobertura, já com tendências universalizantes.

No período compreendido entre 1964 a 1985, relata que o sistema de “Welfare State” é completado, definindo-o como núcleo duro da intervenção social do Estado. Para a efetivação desta intervenção, funciona como aparelho centralizado, identificando fundos e recursos que apoiariam os esquemas de políticas sociais, além de delinear as regras de inclusão/exclusão social. Ao final dos anos 70, esse sistema começa a dar indícios de esgotamento (aspectos organizacionais, financeiros e sociais).

Já no último período, esperava-se uma reestruturação plena do sistema de políticas sociais brasileiras pautadas na Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã que garantiria a proteção de seus indivíduos através de um sistema de seguridade social. Esse sistema foi pautado num triplê: previdência, saúde e assistência social. Mas a esperança de uma efetivação de todos os direitos, pelo qual a sociedade civil lutou, foi solapada pelas políticas neoliberais que evidenciadas pelos governos Collor, FHC e finalmente Lula.

Alguns pontos devem ser destacados dentro dessa contextualização resumida do Estado de Bem Estar Social, pontos estes que se relacionam diretamente com o tema

deste capítulo. Muitas vezes as políticas sociais são implementadas de forma que pareçam benesses do político, enquanto na verdade fazem parte de um contexto maior. Para Faleiros, elas também fazem parte das exigências do capital a fim de valorizar e reproduzir a força de trabalho, além de também estar relacionada com as lutas sociais e as crises do capitalismo. O autor também afirma que

“As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco dominante, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão.” (Faleiros 1991:08)

É partindo deste pensamento do autor, que destacaremos a presença desta correlação de forças tentando ser mascarada pela política de dádivas e benesses de um governo.

Um exemplo está materializado na figura do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945), através de sua política populista na qual ficou conhecido como o “Pai dos Pobres”. Com seu discurso nacionalista, o presidente utilizou-se de vários recursos para obter o apoio popular, tais como a regulamentação do salário mínimo, o descanso semanal remunerado, ou então a fixação da jornada de trabalho em oito horas diárias. Observa-se neste período uma alteração do modelo de produção; o país que estava outrora baseado no modelo agrícola tem a necessidade de alterar a legislação trabalhista para responder às exigências da expansão do parque fabril. Ao mesmo tempo, ele utilizou de medidas autoritárias que não respeitava a democracia existente, tais como a repressão às manifestações políticas e sociais (greves, passeatas, manifestos), o controle dos sindicatos, perseguição e até mesmo prisão de opositores e inimigos políticos entre outros. Retornando ao pensamento de Faleiros, outro fator que também podemos destacar é que o avanço nas políticas sociais não foram somente uma conquista dos trabalhadores através das lutas e pressões feitas na busca pelo amparo da legislação em busca de melhores condições de vida e trabalho, também se tratava de arranjos do bloco dominante a fim de conter a população, e em alguns casos manter uma relação clientelística.

A ditadura militar também utilizou deste mecanismo de barganha, apesar de ser um governo autoritário e que utilizava a força no exercício do seu poder. Mesmo nos períodos em que não há eleições, a barganha pode ocorrer independente dos votos. Mas

é importante deixar claro que o clientelismo não sobrevive apenas da compra e venda de votos. Lenardão (2006:129) esclarece que

“A forma da política de clientela foi a modalidade principal do domínio político no Brasil desde a Colônia até a República Velha, com eleição ou sem eleição. O que mostra ser um equívoco considerar o clientelismo como fenômeno restrito ao voto. Ele é um ‘mecanismo de domínio’, ao qual se pode recorrer caso certas condições específicas se apresentem: pobreza e miséria – que geram um espécie de dependência material e efetiva imediata dos pobres em relação ao senhor de terras ou ao político que distribui recursos e bens públicos -, e exclusão política – que leva setores das classes populares a alternativas submissas/não-autônomas de participação política.”

E durante a ditadura o poder local foi exercido desta forma baseado na troca de favores entre os que detinham as condições, quer pela propriedade da terra ou pela participação estatal, de subsidiar este sistema em detrimento dos despossuídos.

Salomão (2010) escreve sobre a presença do clientelismo em regimes ditatoriais, esse mecanismo foi indispensável ao regime para enfraquecer o ‘capital social e humano’, na medida em que a distribuição dos benefícios são utilizados para enfraquecer as relações horizontais, homem a homem/ cidadão a cidadão, reduzindo-se a capacidade de colaboração entre os mesmos. O autor que protesta contra a ditadura na Angola declara que

“O clientelismo tem a finalidade de amarrar politicamente o beneficiado e desmoralizar/desmembrar principalmente a oposição e os opositores do regime. O clientelismo é, portanto a porta de entrada da corrupção e a mãe das irregularidades ‘da máquina administrativa’ com finalidades perversas.”

O clientelismo independe da forma de governo, ele vai se alastrando frente à relação que políticos e governantes estabelecem numa tríade: entre os próprios, com o Estado e a população. O fenômeno em si não permanece o mesmo perante a forma de governo e vigor, ele vai se moldando e apresentando novas configurações.

A vigência de um governo democrático a partir de 1988, onde a participação da sociedade foi legalmente instituída, também não impediu que o clientelismo fosse extirpado da sociedade. A troca de favores permaneceu entre os líderes políticos e também na relação com os eleitores a partir da distribuição de favores diversos, como dinheiro, materiais de construção e remédios. O que podemos observar é o aproveitamento das péssimas condições de vida da população.

Após um longo período ditatorial, a esperança estava alicerçada em um novo regime democrático onde o povo tivesse a oportunidade de participar.

O cenário político que se instaura a partir dos anos 1980, com a consolidação da participação da sociedade através dos movimentos sociais e sindicais, bem como da inserção de alguns interesses desta sociedade no texto constitucional, tais como a ampliação da participação política via referendos, plebiscitos entre outros, se apresentavam como uma possibilidade da efetivação da democracia, conseqüentemente de um momento político inovador.

No entanto, Lenardão (2007) sinaliza que a instalação da democracia nos anos 90 se concretizou paradoxalmente com a relação entre ‘modernização’ neoliberal e práticas políticas ‘atrasadas’. Tais práticas tiveram como objetivo atender “*a interesses imediatos políticos (reprodução eleitoral, enriquecimento, busca de privilégios) e de um ou outro empresário que se associa a políticos na busca de vantagens futuras em negócios com o Estado*”(197). Desta forma, o fenômeno do clientelismo, que permeou toda a organização política nacional, recebeu estímulos para se manifestar principalmente no âmbito federal, com ramificações nos estados e municípios. O arranjo político foi feito juntando a ‘moderna’ Social Democracia Brasileira (PSDB) com as ‘velhas’ oligarquias regionais, situadas dentro do PFL, PP, PTB e blocos do PMDB¹, fator que fomentou ainda mais o uso da máquina estatal no que se refere ao clientelismo.

Neste caso, os presidentes Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso foram os agentes que dirigiram este processo de mudanças que objetivava a implementação do programa neoliberal. Fernando Collor iniciou o processo e Fernando Henrique estruturou o governo de modo a transformá-lo em “forte e autônomo”. Para conseguir êxito, Fernando Henrique usou de todas as artimanhas junto ao Congresso: “*ameaçou partidos, comprou apoios de parlamentares, fez campanhas (...) na mídia e estabeleceu acordos espúrios com caciques partidários e oligarquias regionais – até conseguir a submissão do parlamento...*” (200). Com isso, a função do Congresso em legislar foi capturada pelo Executivo. O voto dos parlamentares sistematicamente apoiava os projetos do governo, visto que caso não o fizessem teriam menos condições de implantar programas e projetos junto ao eleitorado.

Essa relação pautada no “sistema de trocas” entre parlamentares, partidos e

¹ O autor dá destaque ao PMDB, onde os representantes são reconhecidos pelas práticas patrimonialistas e paternalista. Com a inclusão do partido no cenário que visava implementar as políticas neoliberais, o que aconteceu foi a revalorização das práticas atrasadas.

governo, onde a liberação de emendas no orçamento e distribuição de cargos dentro do Estado permitia o controle, foi uma maneira utilizada para permitir a “governabilidade” garantindo a aprovação das reformas neoliberais. Logo, a esperança de uma democracia que viabilizasse a construção de uma sociedade que oferecesse igualdade de oportunidade a todos os indivíduos, foi sufocada pelo programa neoliberal.

Farias (2000), ao analisar o clientelismo na democracia, indica que o sistema vigente no país não foi uma democracia orientada pelos princípios do socialismo, mas sim uma democracia capitalista, onde *um conjunto de procedimentos políticos – sistema do voto, competição partidária, representação parlamentar* – são regidos pelo princípio da soberania popular, auxiliando na manutenção do sistema capitalista. Sua lógica está assentada na estrutura do Estado burguês, ou seja, indivíduos juridicamente iguais que são identificados como agentes da soberania popular, onde as condições políticas de dominação de classe se perpetuem.

Uma forma na qual o clientelismo consegue expressividade é através do sufrágio universal. Ele se torna um dos principais meios de barganha e em alguns casos a justificativa se assenta na pobreza e nas péssimas condições de vida da população. Em um país como o Brasil, marcado pela desigualdade econômica, muitas vezes os cidadãos usam o voto como mercadoria a fim de obter benefícios próprios ao invés de representar os interesses da coletividade. Para Lenardão (2006:143), os pobres são cooptados pelo clientelismo, não por causa da pobreza ou até mesmo da “ignorância política”, a relação clientelismo e pobreza não é automática, porém a condição de carência acaba por constituir a “porta de entrada” para o estabelecimento do vínculo clientelista entre o político e as classes populares.

No que tange ao que o autor chamou de “ignorância política”, ou seja, a vulnerabilidade do eleitor no processo, ou ainda a falta de “consciência política”, alguns estudos tem demonstrado que a sociedade tem consciência, ainda que sejam noções básicas de cidadania, dos papéis de cada cargo eletivo, do jogo político, bem como do comportamento e interesses dos candidatos e/ou políticos.²

No que se referem aos políticos, os mesmos utilizam a máquina política para

² Podemos citar como exemplo Farias (2000) no estudo empírico que realizou no nordeste brasileiro e também Colabella, Laura. *Padrões e Clientes ou redistribuição entre iguais? Uma revisão sobre clientelismo político* (2010).

atender seus interesses próprios através das demandas apresentadas pela população, de modo a garantir sua perpetuação no poder. É importante destacar que o clientelismo não ocorre apenas entre políticos e eleitores, faz parte de um contexto mais ampliado onde pode ser inserida a relação dos políticos com o Executivo, e o Legislativo. São as redes clientelares que vão sendo construídas e para isso a máquina política se faz necessária. Diniz (1982: 27) recorre a James Wilson para fundamentar esse conceito:

“... Wilson define máquina política como a organização partidária que se baseia no poder de atração das recompensas materiais. Tais recompensas incluem o acesso a empregos e cargos da administração pública pela manipulação da influência política dos dirigentes e quadros partidários, a obtenção de privilégio de diferentes tipos, desde contratos de fornecimento de bens e serviços para órgãos governamentais, até a maximização das oportunidades de realização de negócios particulares através da utilização de contatos políticos e tráfico de influência, ou ainda a concessão de licenças para diversas finalidades, isenções fiscais e outros tipos de benefícios e vantagens, frequentemente irregulares ou ilegais.”

A autora observa que no uso da máquina todos os meios são utilizados na realização dos objetivos. E maximizar a capacidade de atrair votos é uma forma de operacionalizar o clientelismo. O que se caracterizou um direito instituído do cidadão se transforma na moeda de troca nas mãos de políticos, ou seja, o voto livre se torna um mero produto que pode ser negociado nos balcões por algum tipo de vantagem material.

Situar o voto como mercadoria a partir do princípio universalista, na qual a democracia se fundamenta, é também retratar a corrupção eleitoral, porém dentro do sistema capitalista o que importa é a garantia do rendimento econômico, e cada vez mais os cargos eletivos são permeados pela lógica da mercantilização.

É importante fazermos uma distinção entre o *voto de cabresto* e o *voto livre*. Farias (2000) especifica que o voto chamado “cabresto” está ligado ao trabalhador da grande propriedade rural pré-capitalista, este apesar de viver em condições muito mais precárias se comparado ao trabalhador da periferia urbana devido a sua fidelidade ao patrão-coronel, doa o seu voto. Para o autor, o contexto latifundiário pré-capitalista impediria no plano político que a carência levasse o trabalhador a vender o voto, ele o faria por lealdade. Já na democracia, a estrutura desta mercantilização se dá de forma diferenciada e a atuação do político já se manifesta tendo em vista seu benefício:

“Na prática, a lógica democrática é invertida pelo clientelismo que coloca o Executivo acima do Legislativo, na medida em que suprime seu papel precípua de controlador e representante real da população. Nesta direção, o clientelismo neutraliza o processo democrático em princípio proposto pelas idéias republicanas.

Para o político clientelista, sua atuação política define-se através de outros parâmetros que priorizam o beneficiamento pontual junto às questões de demanda popular, com a consciência de que tais ações serão revestidas em votos.”

Neves (2008) também contribui com alguns pontos nesta discussão sobre o clientelismo. A autora baseada na definição de clientelismo do dicionário³ identifica elementos que atravessam as relações clientelísticas: é uma relação de poder, fundada no favor, que tem por base a troca e/ou o apoio como retribuição ao patrão. Porém considera como limitada esta concepção visto que limita a relação a duas pessoas. O fenômeno deve ser entendido muito mais do que uma relação de ‘troca por bens econômicos e matérias’, nele também está inserido a troca simbólica, a ajuda, o apoio e o poder de influência.

É a partir da literatura que destaca dois tipos de clientelismo: o tradicional e o corporativo. O primeiro está relacionado ao que já mencionamos inicialmente, típico das sociedades rurais. Seu objetivo é, a partir da relação de favores entre duas pessoas, favorecer os interesses pessoais e privados. Neves também amplia esta visão destacando que esse tipo de clientelismo pode existir de forma institucionalizada em grupos e partidos políticos: *“Dois tipos de relação se estabelecem – as pessoais (diádicas) e as institucionais (nos grupos), as quais se complementam enquanto ‘addenda’ e coexistem nas relações sociais entre patrão-cliente.”*

O segundo tipo é chamado de clientelismo de massa, corporativo e partidário. Este seria visualizado em sociedades mais modernas e nas instituições públicas, onde a troca e o favor ocorreriam nas esferas do Legislativo e Executivo caracterizando desta forma um clientelismo de massa. A autora recorre a análise de Graziano para destacar a necessidade de rompermos com a dicotomia atrasado *versus* moderno, tão presente nos estudos sobre o clientelismo. Esta dicotomia não se apresenta como movimentos oposicionistas, mas trata-se de uma relação de continuidade, ou seja, nas relações políticas como de massa, coletivas e partidárias a análise precisa se deslocar do foco da relação entre duas pessoas, para a coletividade.

Outro ponto que também é importante destacar dentro da análise da autora é que o fenômeno do clientelismo não é uma novidade, pois as mudanças na sociedade decorrente do processo de modernização e urbanização não foram suficientes para

³ A definição que Neves utiliza do Aurélio sobre clientelismo é “um tipo de relação em que uma pessoa (o patrão) dá proteção a outra (o cliente) em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco, e por outro, não tem conotação jurídica.”

exterminar o fenômeno. Na verdade, ele se transformou e se alastrou nas instituições democráticas, preservando sua essência e apresentando outras características: nesse contexto “*os novos padrões são os políticos profissionais e as lideranças partidárias, que utilizam mecanismos institucionais para reproduzir a lógica do cliente/patrão, da troca e do favor em detrimento dos direitos conquistados* (43).” Além disso, todo o discurso pautado na participação também aparece de uma forma híbrida. Por um lado, a defesa do princípio constitucional, onde cabe a sociedade participar na gestão das políticas, do outro lado, o incentivo à participação através da troca por um benefício, pelo favor e até mesmo pela amizade.

Frente ao exposto, nossa pesquisa pretendeu analisar a prática do clientelismo a partir do universo que envolve o Conselho Tutelar. Um espaço público, de garantia de participação da comunidade local e que em alguns casos apresenta similaridades às eleições para cargos legislativos e executivos. Em alguns casos, os candidatos a conselheiros também têm apoiado suas candidaturas na troca de favores, por laços de amizades, fator que colabora para despolitizar a participação, visto que esse “favor” também pode ser concedido a partir de algo que nada mais é que as atribuições do seu cargo. Podemos citar como exemplo, a utilização de cestas básicas do programa Bolsa-família, ou, então, cursos profissionalizantes oferecidos como incentivo à “participação” da sociedade.

Na defesa de suas atribuições, o conselheiro pode solicitar a inserção das famílias em programas sociais e utilizar este encaminhamento dando ênfase contrária ao objetivo das políticas sociais, levando o usuário a identificá-lo como um favor concedido. Esse acesso realizado a partir da lógica do favor poderá render – caso haja interesse daquele que pretende se recandidatar a reeleição no próprio Conselho ou até mesmo a um cargo legislativo ou executivo – futuros votos. Diniz (1982:43) nos auxilia, esclarecendo de forma mais detalhada esta situação:

“O que a cidadania define como um direito é concebido como uma dívida daqueles que se situam em posições de poder. O encaminhamento de uma demanda que segundo as premissas universalistas, expressaria o direito do cidadão de exigir providências dos poderes públicos, transforma-se na expectativa de obtenção de um favor, reforçando-se a lógica da deferência e da influência pessoal, o que, por sua vez, acentua os princípios de desigualdades presentes nas dimensões da ordem institucional.”

Também podemos falar sobre o patrimonialismo, pois dentro do órgão se apresentaria de forma “legalizada”. Os candidatos à reeleição, também podem se utilizar

dos recursos públicos de modo privado, na busca do objetivo. Suas atribuições podem escamotear o real fazendo parecer que o acesso da população ao serviço dependeu diretamente da influência e prestígio da pessoa do conselheiro.

O conselheiro para executar suas decisões pode requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança⁴. Neste caso, os encaminhamentos de crianças e adolescentes, bem como das famílias que tiveram seus direitos violados acabam soando como benfeitoria e raramente é esclarecido que se trata da atribuição do conselheiro.

As mudanças ocorridas na sociedade não decretaram a morte do clientelismo, também não podemos declarar que se trata do mesmo tipo de clientelismo que ocorreu nas sociedades rurais. No entanto, podemos perceber a presença de diversas características do fenômeno e também de outros “ismos” que demarcam práticas políticas arcaicas. A importância da dimensão política na defesa do projeto democratizante dilui-se em dois projetos distintos e antagônicos, demonstrando um híbrido de defesa da democracia com práticas políticas arcaicas.

Neste último capítulo, analisaremos como essa hibridez se apresenta no Conselho Tutelar a partir dos discursos dos conselheiros tutelares do município de Duque de Caxias.

⁴ Vide Artigo 136 da Lei 8.069/90, inciso III, *alinea a*.