

## **A FORÇA DA TRADIÇÃO: Clientelismo uma instituição político-brasileira.**

*“Eu ganho eleições com um saco  
de dinheiro numa das mãos  
e um chicote na outra”*

Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) .

*“O corrupto do nordeste é aquele que manipula verbinhas.  
O do Sul é mais institucional. Manipula leis e privilégios.”*

Humberto Souto, ( Folha de S.Paulo, 16/11/1993)

ex-deputado federal (PFL-MG)

e Ministro do TCU

### **1- INTRODUÇÃO**

Tradição é o passado que persiste em ser presente a ponto de orientar os caminhos do futuro, contribuindo para a diminuição das incertezas do porvir. Por outro lado, a tradição só sobrevive se for reinventada, e uma tradição valorizada e explícita não é o mesmo que uma tradição não manifesta, implícita. Justamente porque, para o indivíduo nela inserido, ela não é tradição, mas pura e simples vida. É, daí, aliás, que vem a força da tradição, ela não precisa de justificativa, simplesmente é vivida e sentida. Assim, não passa por questionamentos reflexivos para a sua aceitação.

Ao se trabalhar o clientelismo como um resquício histórico-cultural, como um passado que persiste em ser presente, tem-se em conta que este caminhará para o futuro, que continuará. A preocupação que os políticos dão à manutenção de sua clientela é algo que advém de séculos e que se perpetua no presente, mesmo que agora adaptado a uma outra realidade sociopolítica. É algo que chegou com os navios de Cabral, corporificada na carta de Pero Vaz quando este pede ao rei português favores para o seu genro. É do

resquíio histórico da afirmativa “aqui sempre foi assim”, que emperra novas saídas para velhos problemas, que o clientelismo retira a sua força para ser aceito de força natural entre os seus participantes.

Todavia, a insistente permanência e sobrevivência de estruturas da política tradicional em um marco institucional legal moderno, como o brasileiro, geram em si uma grande ambigüidade. Muito da perplexidade, diante desse quadro, encerra-se nesta pergunta formulada por Lawrence Harrinson (2002): “por que, depois de mais de 150 anos de independência, a América Latina, uma extensão do Ocidente, não conseguiu consolidar as instituições democráticas?” A resposta dada pelo autor gira em torno da seguinte questão: a cultura importa como um fator explicativo do porquê alguns países conseguiram alcançar melhores resultados de desenvolvimento econômico e de consolidação de instituições democráticas dos que outros.

A cultura é um importante fator que condiciona o comportamento das pessoas que por ela estão envolvidas. Todavia, dentro de um quadro institucional-legal existem outros fatores também capazes de induzir o comportamento dos atores, e mais do que isso estimular uma mudança de comportamento, como os incentivos econômicos, políticos e normativos. Contudo, o que se percebe no cenário político brasileiro atual, é um descompasso entre as instâncias legais, que dão ciência sobre o campo jurídico formal, e os arranjos políticos rotinizados cotidianamente que passam ao seu largo, e por promover alguma certeza de retorno nas trocas entre os atores, diminui a insegurança, tendendo a se institucionalizar. Portanto, ao se propor pensar as relações clientelistas em nosso país não se pode desconsiderar a força das instituições informais que vêm sendo construídas e reafirmadas por gerações e com tal peso e estabilidade que se observa que o clientelismo é uma instituição no Brasil.

Desta forma, a questão levantada, neste trabalho, está em tentar compreender uma das causas do hibridismo político brasileiro: valores conservadores e autoritários convivendo de forma não anacrônica com instituições da democracia moderna. Assim, a pergunta central do trabalho é: como é possível (ou se é possível) consolidar instituições democráticas em um contexto em que valores conservadores e práticas da política tradicional são ainda profundamente arraigados?

A hipótese que lanço na tentativa de responder estas perguntas é de que o principal fator que garantiu a sobrevivência do clientelismo no atual período democrático é a sua aceitação cultural, ou naturalização, pelos principais atores que atuam no sistema político. Assim, para tentar compreender este cenário parto da seguinte constatação: o clientelismo é uma instituição política no Brasil e como uma instituição, uma das suas principais características está na capacidade de reduzir as incertezas geradas por comportamentos imprevisíveis, e dada a sua eficiência de dirimir os conflitos, apresenta uma durabilidade relativa.

Como a literatura sobre este tema aponta, o sucesso destes arranjos e o que garante a sua sobrevivência é a manutenção do acesso controlado aos canais que disponibilizam recursos entre os diferentes mercados institucionais que o oferecem, particularmente entre o centro e periferia. Para ser eficiente e garantir o acesso restrito aos recursos, mantendo as trocas clientelísticas, este controle deve ser dominado por uma coalizão de elites que se reconhecem nos diferentes níveis da estrutura social.

Assim sendo, como forma de verificar empiricamente estas asserções, analiso uma elite política dentro do Congresso Nacional (que por si só já é uma elite) que são os deputados federais com mais de quatro mandatos consecutivos, ou seja, que tiveram sua permanência na Casa, renovada de 1987 até 2003, contabilizando cerca 10% dos deputados federais. O fator chave para a escolha deste objeto de estudo deu-se pela constatação das altas taxas de renovação da Câmara dos Deputados, que em uma pesquisa organizada por Wanderley Guilherme dos Santos (2002) aponta para uma taxa média de 53% no período de 1991 a 2002. A pergunta que surge diante deste quadro é: como esta minoria de deputados conseguiu garantir a sua reeleição consecutivamente por um período tão longo? Ou seja, que fatores incidiram como determinantes para a sua permanência na Casa?

## **2 - CLIENTELISMO E DEMOCRACIA: é possível uma articulação?**

É recorrente caracterizar o cenário político-cultural brasileiro como altamente arraigado às práticas autoritárias e violentas que contribuíram para a formação de um sistema político onde a prática da democracia teve um caráter limitado. Diante da limitação e fragilidade

das instituições democráticas, no período da abertura política a questão que se levantava era saber até que ponto a nova democracia poderia resistir ao peso da história política, com o seu legado de autoritarismo e populismo, ou ao peso da política tradicional, impregnada de personalismo e familismo. Já no final da década de 1990, espantado o medo do retorno ao autoritarismo militar, a sobrevivência de práticas da política tradicional, como o clientelismo tem a sua explicação na capacidade com que este se adaptou à lógica do sistema político vigente e da sua “aceitação” entre os atores envolvidos.

As trocas clientelísticas moldam-se pela busca em se perseguir interesses individuais em um cenário de recursos escassos. Portanto, nas trocas clientelistas, o eleitor dá o apoio político a um candidato e como retorno espera benefícios restritos a sua localidade. Assim, mesmo pautada em interesses egoístas para que estas trocas possam ser geridas há a necessidade de se promover um mínimo de certeza e de confiança mútua entre seus participantes. Desta forma, a institucionalização do clientelismo advém da geração de garantias mínimas de continuidade, diminuindo a incerteza frente ao futuro e ordenando as demandas. Todavia, para que estas demandas possam ser atendidas, na relação clientelista, é necessário mantê-las em um nível mínimo de reivindicação e de organização, o que restringe, portanto, a participação da população na esfera pública a reivindicações atomizadas e individuais como doações de lotes, auxílio gás e de pão e leite. Neste cenário, constata-se a presença de um hibridismo sóciopolítico: a perpetuação de um autoritarismo social, personificado pelo famoso ‘você sabe com quem está falando?’, em contraste com a necessidade de se construir instituições legais que possam dar fundamento e base para a democracia política nascente.

Inserido neste contexto sócio-político encontra-se, também, as estruturas da democracia representativa, que na perspectiva, atualmente na Ciência Política, da escolha pública pode ser comparada com uma estrutura de mercado. Nessa perspectiva, a democracia representativa tende a gerar, em sua forma mais radical, cidadãos que se comportam como consumidores e, por isso mesmo, tendem a se preocupar exclusivamente com interesses que os tocam individualmente, sem se preocupar com o destino dos outros e dos bens coletivos. Diante disso, sem o fomento de laços de confiança e solidariedade entre as pessoas, não há incentivos para o desenvolvimento de capital social que dê suporte a uma forma de democracia mais ampla, em termos de participação política e controle social.

Todavia, em uma democracia, as decisões não são formadas por indivíduos atomizados e irremediavelmente egoístas-amorais. Pelo contrário, as decisões são realizadas conjuntamente com os outros, seguindo regras institucionalizadas que confirmarão a legitimidade e a autoridade destas escolhas tomadas em conjunto. Na democracia, “freqüentemente as pessoas votam para que bens sejam consumidos por outros e/ou ainda pagos por outros” (MITCHELL; SIMMONS, 2003: 111). Tanto é que eleitores com alto padrão aquisitivo votam por políticas públicas de redistribuição de renda para as classes mais pobres e de maior atenção para com a educação e saúde pública, serviços estes que em geral esta camada não utiliza. Na democracia, as decisões são tomadas seguindo regras institucionalizadas. E é esta a função do Estado democrático, exercer o papel de distribuição de recursos e de salvaguarda dos bens comuns da sociedade.

Contudo, dentro de uma sociedade complexa onde convivem interesses contrários e as regras da democracia e, principalmente, seus valores são recentes, como na sociedade brasileira, os mecanismos de punição e recompensa pela desobediência/obediência às regras e instituições democráticas não funcionam em toda sua eficiência, estas mesmas regras que deveriam incentivar a coesão grupal não a estimulem, dando grande margem às ‘janelas de oportunidade’, em que os processos de distribuição e realocação de recursos possuem inúmeros pontos desvios. A ineficiência na distribuição dos recursos, configurada tanto pela percepção de recebimento irrisório de benefícios, quanto pela alta taxa de custos e impostos por variadas camadas sociais, faz com que mesmos pressupostos morais e éticos, que deveriam contribuir como incentivos seletivos, estimulando a coesão e a cooperação no grupo grande, sejam desconsiderados.

A questão que sobejais a esta constatação é a mesma formulada por Jon Elster (1999: 16): “se as pessoas se sentem enganadas pelo sistema, porque não deveriam enganar o sistema de volta?”. Tomada de uma outra perspectiva, a questão que se coloca é a de que: se o sistema não fornece ao indivíduo igualdade de oportunidades, nem recursos mínimos de bem-estar social, ou pelo contrário, se o indivíduo se sente sobre taxado pelo Estado tendo que arcar com os custos de uma melhor redistribuição de recursos que estes mesmos indivíduos não percebem, por que os indivíduos deveriam se preocupar com questões sobre a preservação e manutenção dos bens-públicos ou se engajariam em ações que *a priori* trariam benefícios para a coletividade?

Diante destas constatações a relação de troca clientelista não só faz sentido, como também dá sentido à democracia. Neste sistema, o clientelismo não é capaz de desarticular a instituição democrática justamente porque este faz parte dela. Sem incentivos, tanto econômicos quanto morais, para se preocupar com o bem-comum, resta ao cidadão voltar-se para as questões mais pertinentes ao seu mundo individual, ao mesmo tempo em que é estimulado e estimula uma lógica de custo-benefício, altamente racional, em suas escolhas políticas.

O que se observa é que, nesta perspectiva, o clientelismo funciona como mais uma forma de distribuição de recursos, facilitando o acesso a estes, de forma que obtê-los por outro caminho seria mais difícil. Assim, tanto o cliente quanto o patrono sentem-se libertos de qualquer outra responsabilidade para com a salvaguarda dos bens comuns, justificada na perspectiva do cliente de que esta salvaguarda não se enquadra em seus interesses prioritários (pois, por que se preocupar com o bem comum se o seu ‘bem’ privado não está a salvo?), e pela perspectiva do patrono de que é assim que se ‘faz’ política, e sem este tipo de ‘troca’ não há como ganhar uma eleição.

Percebe-se ressonância destas características na arena legislativa, quando analisei os deputados com mais de quatro mandatos consecutivos dentro da Câmara dos Deputados, totalizando 59 deputados divididos entre blocos ideológicos partidários e regiões, tendo como pergunta guia, que fatores incidiram como determinantes para a permanência destes na Casa Parlamentar?

### **3 - COMPORTAMENTO POLÍTICO E INCENTIVOS INSTITUCIONAIS: um estudo de caso**

Dentro do quadro institucional político brasileiro é notório as altas taxas de renovação de uma legislatura para a outra. Um dos fatores explicativos deve-se aos deputados perceberem a Câmara não como o patamar final do seu mandato, mas pelo contrário é a partir de um mandato na Câmara que se obtém maior respaldo para concorrer a cargos no Executivo, ou ainda assumir alguma secretaria estadual. Todavia, se *a priori*, a constatação de que as altas taxas de renovação revestem-se de uma imagem democrática, de fato conspira contra a governabilidade e transparência, na medida em que, conforme Carlos Novaes (1994, 104), “a ação parlamentar sofre com o influxo de apetites indisciplinados

que a renovação impõe, circunstância que torna ainda mais complexa qualquer pretensa atividade de coordenação”. Além disso, favorece o controle da atividade parlamentar por aqueles que detêm conhecimento e informação sobre as engrenagens do processo legislativo. Assim, o fator de longevidade da carreira é importante não só para adquirir *expertise* política e especialização na formulação de leis, mas principalmente para vê-las aprovadas. Conforme Amorim Neto e Fabiano Santos (2002),

quanto mais tempo um deputado tem de Câmara, mais tempo tem para: (1) acompanhar a tramitação de um projeto de sua autoria; (2) familiarizar-se com as regras formais e informais do processo legislativo; (3) especializar-se em algum tema de políticas públicas; (4) conhecer as preferências de outros deputados, partidos e correntes políticas; (5) aprender a fazer acordos com seus colegas; (6) adquirir prestígio e, portanto, influência perante os seus pares. Portanto, quanto mais longa a carreira de um deputado, maior são as suas chances de ver aprovado um projeto de lei de sua autoria (AMORIM NETO; SANTOS, 2002, 111).

As taxas de renovação de uma legislatura para outra, de 1990 até 1994, levantadas por Novaes (1994) são da casa de 60%, sendo que estas taxas para deputados de primeiro mandato chega a 54%. Pesquisa realizada pelo LEEEX/IUPERJ, coordenada por Wanderley Guilherme dos Santos (2002), corroboram com este dado. Nesta pesquisa a taxa de renovação da 49ª legislatura (1990 – 94) é de 58,05%, da 50ª legislatura (1994 – 98) é de 50,68%, da 51ª legislatura (1998 – 02) é de 49,9%. Estes números indicam que as taxas de retorno dos deputados à Casa Legislativa tendem a crescer, contudo, o que se percebe é que a cada legislatura metade dos deputados que entram são novatos, encaixando-se ainda mais no perfil centralizador da condução da atividade parlamentar. Assim, a noção posta por Douglas Arnold (1990) de que o político age exclusivamente visando a sua reeleição, no Brasil não é de toda verdadeira. O que se percebe, afinal, é que cada eleição é uma disputa diferente é que mesmo deputados experientes podem vir a não garantir o seu retorno à Casa Legislativa. Devido a este quadro apresentado o que podemos afirmar é que o político visa, não particularmente a sua reeleição, mas principalmente a sua sobrevivência política.

Por outro lado, encontra-se no Congresso Nacional uma minoria de deputados, cerca de 10%, que conseguiram garantir a sua reeleição desde 1987, quando da formação da Assembléia Nacional Constituinte até 2002, contabilizando-se 4 mandatos consecutivos, sendo que há deputados com até 9 mandatos consecutivos. Desta forma, estes deputados estão indo contra a tendência das taxas de renovação e preferindo concorrer a mandatos no

Legislativo à mandatos no Executivo. Estes, por sua vez, ao deter maiores recursos, poder de nomeação de cargos e formulação de políticas públicas são percebidos como bem mais atraentes pelos políticos. A pergunta que surge, diante deste quadro, é: devido a este cenário de incerteza, somadas as altas taxas de renovação, como esta minoria de deputados, indo contra o comportamento da maioria, conseguiu garantir a sua reeleição consecutivamente durante um período tão longo? Ou seja, que fatores incidiram como determinantes para a sua permanência na Casa?

O ponto de partida para a resposta desta pergunta está em que estes deputados, detêm conhecimento capaz de manipular os instrumentos institucionais que venham ao encontro de suas preferências, possuem habilidade em estabelecer relações pessoais que lhes contribuam e, por conseguinte, são hábeis em coordenar e fortalecer a sua rede de clientela. Os caciques políticos conseguem se manter no poder graças à detenção da tecnologia política capaz de manipular e articular os arranjos partidários e institucionais intra-muros do Congresso Nacional, a favor de seus interesses. Por outro lado, também são articuladores de estratégias clientelistas que favorecem não só sua base eleitoral, mas também seus amigos, tornando a troca de favores e o clientelismo em uma instituição.

### **3.1 - Sistema de incentivos intra-muros do Congresso Nacional: cooperação versus deserção.**

A discussão acima apresenta um sistema político com baixo desempenho institucional, que favorece às práticas clientelistas. Ao localizar o foco de nossas atenções agora para a arena política dentro do Parlamento, acompanhando esta mesma literatura há a percepção de um Executivo refém de um Legislativo extorsivo, que exige negociações individuais para a aprovação de cada projeto de lei. Esta imagem de um Legislativo chantagista que somente concede apoio ao Executivo na medida em que este beneficia os interesses individuais dos congressistas, corrobora com a imagem de um sistema eleitoral-partidário que não gera incentivos para a cooperação partidária, implicando para a fragilidade do vínculo entre os eleitores e os seus representantes, dificultando a fiscalização e controle (*accountability*) por parte dos eleitores, bem como a transparência das negociações políticas.



Dentro deste contexto, para que o Executivo tenha seus projetos aprovados, existe a necessidade de trocar favores individuais com os legisladores (AMES, 1995, 2000; GEDDES, 1994; LAMOUNIER, 1991; MAINWARING, 1997, 1999; SAMUELS, 1998; PEREIRA & MUELLER, 2002). Esta literatura aponta para o fato de que uma das principais moedas de troca na relação entre o Executivo e o Legislativo brasileiro é o clientelismo, estimulando, assim, uma prática política personalista e de ganhos oportunistas.

Ainda na década de 1990 esta forma de se desenhar e apresentar o sistema partidário-eleitoral brasileiro começou a ser revisitada, principalmente por pesquisadores brasileiros. Estes apontam para outras variáveis a serem levadas em conta no exame do processo decisório que também são importantes para o ordenamento do sistema político como o papel dos partidos políticos, o desempenho das lideranças, o peso relativo das regras decisórias internas do Congresso e uma forte coalizão entre o Executivo e o Legislativo (presidencialismo de coalizão) para a aprovação das leis (FIGUEREDO & LIMONGI, 1995; SANTOS, 1997; 1999).

O ponto de partida para se compreender a lógica que perpassa esta análise é o fato de que as instituições são importantes para coordenar os interesses dos atores dando estabilidade ao sistema e dirimindo os problemas de ação coletiva. Assim, no legislativo brasileiro parte das regras do jogo são dadas pelo o que Fabiano Santo (2002) chama de 'presidencialismo de coalizão'. Este opera de forma a promover um forte estímulo para que os deputados federais se organizem em partidos parlamentares, aumentando, assim, a previsibilidade da ação dos legisladores em plenário. Isso se dá a partir de instâncias legiferantes do Executivo, à medida que transfere poderes decisórios a este (como as MPs e o controle do orçamento federal). Soma-se, também, o poder de agenda e o poder de nomeação para cargos nas pastas ministeriais que Santos (1997) chama de 'poder de patronagem' do Executivo.

Nesta mesma abordagem, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001) afirmam que os poderes legislativos do Executivo foram imensamente ampliados pela Carta de 1988 que manteve algumas das instituições normativas criadas pelos militares a fim de garantir a sua capacidade de propositura. Além disso, os regimentos internos tanto da Câmara dos

Deputados, quanto do Senado Federal ampliaram os recursos à disposição dos líderes partidários e do Colégio de Líderes para comandar suas bancadas.

Nos resultados de suas pesquisas Figueiredo e Limongi não encontraram indisciplina partidária no Congresso Nacional, principalmente no que se refere a votações nominais, tampouco um Congresso que agisse como *veto-players* institucional às propostas do Executivo. De fato, há uma preponderância deste sobre o Congresso que se dispõe a cooperar e vota de forma disciplinada. Além disso, conforme os autores, percebe-se o poder dos líderes na previsibilidade do comportamento do parlamentar quanto da votação nominal que, em sua maioria, segue a sua indicação. A questão que fica é quais as causas que contribuem para que o parlamentar siga seu líder?

Um dos caminhos explicativos dado por Figueiredo e Limongi (2001), está ao afirmar que um das formas de os parlamentares angariarem seus interesses frente ao Executivo é se concentrando nos partidos, de modo a fazer maior número e otimizar a sua capacidade de pressão e barganha, podendo, então, de fato, ameaçar e fazer cumprir as ameaças, a partir do momento em que não tiverem seus interesses atendidos. Assim, é mister ao parlamentar pertencer a um partido coeso e agir de forma coesa, para a obter melhores resultados em suas ações coletivas.

Desta forma, a tese principal dos autores é a de que “o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e apartidários com os eleitores e com o Executivo” (idem, 2002). Todavia, o cenário político, então, torna-se dispare. Se por um lado, no sistema eleitoral a marca partidária se perde em meio a tantas outras, enfraquecendo a reputação partidária como poder de influenciar o eleitor, por outro lado, na arena congressual os poderes presidenciais e a centralização das decisões reforçam as posições dos partidos.

Por outro lado, há que se considerar que os partidos votam unidos ou porque pensam da mesma maneira sobre a questão em pauta, já que sua base eleitoral é semelhante, ou porque articularam estratégias de trocas de favores mútuas para se chegar ao consenso (AMES, 2003; COX & McCUBBINS, 1993). Assim sendo, a crítica que se faz à análise acima está em desconsiderar a hipótese de que os acordos são realizados antes das votações, ou seja, se o partido vota coeso não é pelo medo da ameaça de punição do líder

aos dissidentes, mas porque anterior a isto barganhas individuais foram feitas para se chegar à uma votação monolítica, ou seja, o fluxo de poder não se dá de cima para baixo (líder – bancada), mas pelo contrário de baixo para cima (bancada – líder).

Nesta perspectiva, Carlos Pereira e Bernardo Muller (2002) observam que o deputado para ter suas emendas no orçamento autorizadas pelo governo que venham a beneficiar seu reduto eleitoral, necessita cooperar com este. Assim, o Executivo utiliza este mecanismo estrategicamente de forma a premiar os parlamentares fiéis ao governo. Desta forma, afirma os autores, “ao votarem disciplinadamente, os parlamentares credenciam-se para levar benefícios individualizados ao eleitorado e esses benefícios lhes valem a reeleição sem que o partido seja necessário nessa etapa”.

Um outro importante aspecto é levantado por Antônio Cintra (1997) sobre a relevância do papel desempenhado pelos governadores ao influenciar as votações de interesse dos Estados. Os parlamentares têm as suas bases eleitorais nos Estados e dependem dos governadores para tê-las atendidas, e, não raro, buscam se reeleger e progredir na carreira política, candidatando-se a algum cargo no Executivo estadual, postos de maior destaque político. Cintra aponta para uma verdadeira cadeia de dependências mútuas que liga os prefeito e governadores aos parlamentares. Em realidade, afirma o autor, “pode haver adesão por princípio a uma política objeto de deliberação, mas, na massa das votações e apoios a obter, predomina o pragmatismo do ‘tomá lá, dá cá’, ou como dizia um político, faz alguns anos: ‘é dando que se recebe’ (1997, 51).

Até aqui expus as duas correntes interpretativas sobre o ordenamento político dentro da Casa Parlamentar, uma que afirma que há uma estrutura de coordenação dos trabalhos legislativos orquestrada, principalmente pelos líderes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995 2001; SANTOS, 1997, 1999) e uma outra que observa que há grandes estímulos para deserção, ou a não cooperação para a coesão partidária e para com o clientelismo (CINTRA, 1997; PEREIRA & MUELLER, 2002; AMES, 2003). É buscando a comprovação ou refutação empírica destas asserções que desenvolvo a discussão adiante, tendo como objeto central os deputados com mais de quatro mandatos consecutivos.

### **3.2 – Delimitando o objeto**

Como recorte, foram utilizadas duas variáveis principais para estudar os deputados com 4 ou mais mandatos consecutivos até a 51ª legislatura, são elas: partido e região. No total são 59 deputados sendo que quase a metade é oriunda do Nordeste e mais da metade de partidos de direita. Deste total 17% (10 deputados) são da Bahia, Estado com maior recorrência, 13,5% (8 deputados) de São Paulo, seguido por 12% (7 deputados) do Rio de Janeiro e 10% (6 deputados) de Minas Gerais.

Divididos por região as percentagens são: 47% do Nordeste, 37% do Sudeste, 8% do Sul, 5% do Norte e 3% do Centro-oeste<sup>1</sup>. Por blocos ideológicos as percentagens são: 54% da direita, 32% do centro e 14% da esquerda<sup>2</sup>.

<b>REGIÃO X PARTIDO</b>	<b>VALOR</b>	<b>PERCENTAGEM</b>
Nordeste e direita	17	29%
Nordeste e esquerda	2	3%
Nordeste e centro	8	14%
Sudeste e direita	11	19%
Sudeste e esquerda	5	8%
Sudeste e centro	6	10%
Sul e direita	1	2%
Sul e esquerda	1	2%
Sul e centro	3	5%
Centro-oeste e direita	2	3%
Norte e direita	1	2%
Norte e centro	2	3%
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>100%</b>

As combinações Centro-oeste e esquerda; Centro-oeste e centro; Norte e esquerda não foram possíveis por não haver variáveis que se encaixassem nestas especificações.

Fonte: SGM

<sup>1</sup> Fonte: Secretaria Geral da Mesa (SGM).

<sup>2</sup> O PPB e PFL foram considerados partidos de direita; PT, PCdoB, PV, PST e PDT, foram contados de esquerda; no centro estão o PMBD, PSDB e o PTB, sendo estes partidos citados os únicos recorrentes na pesquisa.

Como se observa, a composição Nordeste e direita; e Sudeste e direita são as de maior recorrência, o que se certo modo reafirma a tese de que mesmo havendo um maior desenvolvimento e modernização dos setores político, social e econômico o clientelismo é capaz de adaptar-se a estas mudanças. Quanto ao quadro partidário, os partidos que mais contribuíram foram o PFL com 21 deputados (35,5%), o PPB com 11 deputados (18,6%) e o PMDB com 10 deputados (16,9%), o que por outro lado vai ao encontro da tese de Timothy Power (2000) de que os partidos oriundos da antiga ARENA/PDS tiveram maiores incentivos para cultivar o clientelismo particularista devido as suas interações com a máquina estatal, e com isto conseguiram perpetuar-se em um cenário político de modernização. Essas duas questões serão melhor discutidas adiante.

### **3.3 - Atraso versus modernidade: relação entre deputados, prefeitos e sociedade civil organizada.**

É recorrente na literatura sobre desenvolvimento vincular o atraso econômico às práticas políticas tradicionais e retrógradas que dificultam a modernização da sociedade como um todo<sup>3</sup>. O clientelismo, por sua vez, seria mais uma expressão das conseqüências deste atraso na esfera política. Um exemplo é a grande diferença entre o Nordeste e o Sudeste brasileiro. Na primeira região, Nordeste, encontra-se um dos piores índices de desenvolvimento humano (IDH) do mundo (ONU, 2005), onde miséria e pobreza convivem com políticos corruptos (é notório a ‘indústria da seca’ como um canal de desvio de verbas) e despreparados para o gerenciamento da administração pública, com uma elite tradicional e virulenta o que contribui ainda mais para o atraso desta região. Por outro lado, no Sudeste, especificamente São Paulo, encontra-se uma economia forte e robusta baseada na indústria e no mercado financeiro, com IDH alto, para os padrões brasileiros (em uma recente pesquisa divulgada pelo IBGE (2006) a região do interior de São Paulo é a que apresenta a melhor qualidade de vida do país), além disso há uma elite com perfil modernizante e desenvolvimentista.

---

<sup>3</sup> O conceito de modernização aqui utilizado aproxima-se do tipo ideal weberiano de racionalização, impessoalidade e técnica.

De fato, por meio da pesquisa de campo (entrevistas com deputados em seus gabinetes), pude perceber uma nítida diferença entre o comportamento dos deputados destas regiões. Tomando como exemplo um deputado da Bahia e um de São Paulo, a movimentação de pessoas e pedidos que chegam a cada um destes gabinetes é bastante distinta. No gabinete do deputado Ricardo Izar (PTB/SP), presidente da Comissão de Ética quando foi realizada a pesquisa, nas três vezes em que lá estive, vi uma grande movimentação de representantes de associações de pessoas deficientes, de pensionistas, fazendo as suas reivindicações e pedidos ao deputado. E conversando com sua assessora verifiquei serem estes os principais pedidos, oriundos de sua base eleitoral, que chegam ao deputado (porém, tendo o deputado Izar assumido a Comissão de Ética, que obteve muita visibilidade após o escândalo de corrupção do ‘valerioduto’ em 2005, suas atenções voltaram-se para o trabalho nessa comissão, tanto que o deputado não atende, para audiências e entrevistas, em seu gabinete e sim na própria sala da comissão).

Já no gabinete do deputado Jairo Carneiro (PFL/BA), o perfil dos frequentadores me pareceu ser bem diferente. Na primeira vez que lá estive, o deputado não pode me atender pois estava conversando com uma comitiva de usineiros de seu estado. O chefe do seu gabinete, me pediu para voltar na próxima semana. Ao retornar, tive que esperar alguns minutos porque o deputado estava recebendo uma comitiva de prefeitos. E já durante a entrevista, tive que interrompê-la para que o deputado pudesse atender uma ligação de um prefeito de sua região.

Após este pequeno relato é notório perceber um grande vínculo destes deputados com suas bases. Independente de qual seja o perfil de sua base eleitoral, procuram estes deputados por saberem que darão algum tipo de retorno às suas demandas, ou seja, estes deputados que tem antigüidade na Casa, são bastante atenciosos para com a sua base eleitoral. E é importante ressaltar que, como afirmou o deputado Ricardo Izar, “cada eleição é uma nova disputa, é preciso trabalhar e mostrar serviço. Antigüidade não é cargo e não assegura eleição”. Assim, mesmo que sejam políticos dominantes em sua região, ou seja, reelejam-se graças a um eleitorado fiel, mostram-se muito empenhados em buscar benefícios para a sua base eleitoral, já que, de fato podem reivindicar a autoria dos benefícios levados para a região. E isto ocorre indiferentemente de região ou partido. O que

muda é o tipo de demanda: se no Nordeste a demanda é por poços artesianos, no Sudeste é por centros de atendimento aos idosos.

Todavia, há uma grande diferença em como estas demandas chegam ao deputado. Se em estados periféricos como Bahia e Goiás, vêm por intermédio de prefeitos, em estados mais desenvolvidos, como São Paulo e Rio de Janeiro, seu canal são as organizações da sociedade civil<sup>4</sup>. Devido ao próprio tamanho dos estados, bem como o nível da disputa eleitoral – em relação ao número de candidatos concorrendo aos cargos nos Estados do Sudeste serem maiores do que do Nordeste, Centro-oeste – os deputados entrevistados do Sudeste especializaram-se em temas, como o turismo (deputado Rubem Medina PFL/RJ, com nove mandatos consecutivos) ou grupos específicos de eleitores (deputado Ricardo Izar, com cinco mandatos consecutivos).

Já os deputados do Nordeste e Centro-oeste, concentram suas bases eleitorais em regiões específicas dentro dos estados, como o deputado Jairo Carneiro (cinco mandatos consecutivos) na região de Feira de Santana e o deputado Roberto Balestra (PPB/GO – com cinco mandatos consecutivos) no Centro-oeste goiano<sup>5</sup>. Além disso, há que se considerar o processo de urbanização desses estados, já que o aglomerado urbano facilita a organização e proliferação de associações da sociedade civil. Portanto, o fato das relações com os prefeitos serem mais intensas nos estados periféricos era um dado já esperado.

Nos estados periféricos a relação com os prefeitos é de suma importância para a carreira do parlamentar, pois, é o prefeito um dos principais cabos eleitorais do deputado. É ele quem dirá para a população que foi por meio da ajuda do deputado que determinado benefício chegou à região. Pude comprovar este fato indo entrevistar um prefeito (da cidade de Inhumas – GO) que fica no reduto eleitoral do deputado Balestra. Já na avenida principal da cidade havia inúmeras faixas com dizeres de agradecimento da população pelo novo sistema de esgoto que estava sendo implantado na cidade. Tais como: “os moradores de Inhumas agradecem por mais este benefício trazido pelo Deputado Balestra para nossa

---

<sup>4</sup> Os estados citados foram os que acompanhei mais atentamente.

<sup>5</sup> É claro que há casos desviantes, como o do deputado federal Ronaldo Caiado (PFL/GO) que foi o único do estado a obter votos em todos os municípios goianos. A explicação deve-se ao fato de o estado de Goiás ter a sua economia sustentada pelo agronegócio e ser o deputado, oriundo de uma família tradicional do estado, um grande defensor da causa ruralista.

cidade”, outra: “o prefeito (...) está trabalhando junto com Balestra por nossa cidade”. Havia várias faixas de apoio ao prefeito, ao deputado e ao governador do estado<sup>6</sup>.

Porém, o prefeito não pôde comparecer à entrevista e quem me recebeu foi o chefe de gabinete. Já na sala do prefeito, fui apresentada ao secretário de Urbanismo, irmão do deputado, e ao seu auxiliar, sobrinho do deputado. Ao perguntar para o chefe de gabinete quais os principais problemas da cidade a resposta foi o crescimento desordenado da cidade (Inhumas tem em torno de 50 mil habitantes e fica a 50 km de Goiânia capital do estado), a falta de asfalto, esgoto e escolas. E que na tentativa de contornar estes problemas (tão recorrentes nas cidades brasileiras) contava com a ajuda do deputado para trazer benefícios para a cidade. “O dr. Roberto sempre nos atendeu muito bem, estamos satisfeitos, não há do que reclamar sobre seu trabalho. Além disso, ele tem um escritório aqui na cidade e ele sempre está por aqui, o que facilita.”

Cinquenta quilômetros adiante cheguei à cidade de Itaberaí, outro provável reduto eleitoral do deputado Balestra. Fui entrevistar o prefeito. Na sala do prefeito, havia sobre a mesa vários mapas de um loteamento que a prefeitura estava realizando em benefício das populações carentes do município e que, segundo o prefeito, era uma forma de tentar diminuir o índice de violência da cidade (Itaberaí tem em torno de 25 mil habitantes). Perguntei quais os principais problemas da cidade, -“habitação, estes mapas que você está vendo é uma tentativa de contornar este problema”. -“O senhor tem buscado recursos federais, por meio de algum deputado, para ajudá-lo a resolver este problema?”, perguntei. -“Bem, a política, como você sabe, funciona através de clientelismo e trocas de favores. E eu não quero ficar na dependência de nenhum deputado, por isso não compactuo com isso e é por isso que não obtenho recursos. Só com que é transferido com os impostos não dá. A prefeitura está a mingua.” Ao perguntar sobre suas relações com o deputado Balestra, o prefeito afirmou “eu sou um prefeito independente”, atitude que impedia uma aproximação. Porém, quanto à capacidade de ‘trabalho’ do deputado o prefeito afirmou, “o Balestra ganha eleições porque ele é muito eficiente. Ele tem gente especializada correndo os ministérios atrás de verbinhas.”

---

<sup>6</sup> É importante ressaltar que o deputado Roberto Balestra é oriundo de uma família tradicional de políticos e proprietário de uma das maiores usinas de cana-de-açúcar do estado, que se localiza na cidade de Inhumas.



De volta à Goiânia, fui ao escritório do deputado Balestra entrevistá-lo. Após algum tempo, fui recebida por ele<sup>7</sup>, que tinha acabado de chegar de Jaraguá, uma cidade do centro-oeste goiano, onde teve uma reunião com os prefeitos daquela região. Logo pude perceber o quão era importante a sua relação com os prefeitos para dar apoio à sua carreira. O deputado mantinha escritórios nas principais cidades onde obteve maiores números de votos e mantinha-se sempre bem informado sobre as principais demandas destas cidades, e sobre o que lá se passava. A procura pelo apoio do deputado também era intensa, em suma, a sua ‘eficiência’ devia-se ao fato de ser um político antigo e conhecedor dos trâmites necessários para localizar e conseguir as verbas.

Por exemplo, além de ele conhecer o segundo e o terceiro escalões dos ministérios, em suas palavras, “passa governo e entra governo, só o que muda é o primeiro escalão, o segundo e o terceiro continuam lá, só depois, com a entrada do governo Lula, é que tudo mudou, trocaram todo o pessoal”, ele também mantinha uma equipe preparada para dar assessoria técnica aos prefeitos. Pois, não bastava somente a sua intervenção, para que um projeto fosse aprovado é necessário que este esteja de acordo com as normas e padrões exigidos de cada ministério, que estes se enquadrassem em determinado programa desenvolvido por esse, para que a verba fosse liberada. E era justamente este o papel de sua assessoria: guiar os prefeitos pela intrincada rede de normas baixadas pelos ministérios. Vinha daí, em grande medida, sua autoridade e eficiência. O deputado Balestra afirmou: “o meu eleitor desconhece qualquer projeto de lei que eu já tenha feito; ele vota em mim pelos benefícios que eu levei para a sua região”.

Fui procurar outro prefeito da região Sul do país, a fim de saber se este tipo de relação também se passava por lá. Cheguei ao Ministério das Cidades, onde um servidor público daquele ministério tinha me dito que estava atendendo um prefeito do Rio Grande do Sul. Quando cheguei, o prefeito não mais se encontrava, mas que iria para o Ministério da Educação mais tarde, o que me permitiria encontrá-lo lá<sup>8</sup>. Fui informada, porém, que o prefeito estava no Congresso Nacional, mas especificamente no gabinete de um deputado e que lá me esperava para me conceder a entrevista.

---

<sup>7</sup> Balestra havia sofrido um derrame e um lado de sua face estava paralisado, o que me causou certa estranheza a princípio, dificultando, assim, um pouco a sua fala, que por sinal era a de um goiano típico, com todos os sotaques e expressões características.

<sup>8</sup> O prefeito estava fazendo o que no jargão utilizado pelos políticos em Brasília é: ‘correr os ministérios’.

As entrevistas com os prefeitos iniciavam-se sempre com a pergunta de quais os principais problemas que a cidade enfrenta. –“Olha, Tio Hugo é uma cidade pequena de apenas 5 mil habitantes, mas que está sofrendo um grande crescimento, devido ao fato de se localizar num estratégico entroncamento rodoviário por onde passa boa parte da produção agrícola do país. Por isso, algumas indústrias agrícolas têm ido para lá. Pelos nossos cálculos, daqui a três anos, a cidade já vai ter 10 mil habitantes, e é necessário que haja planejamento para isto.”

O motivo de sua vinda a Brasília era angariar recursos para investimentos em infraestrutura para a cidade. Todavia, essa busca, segundo ele, não era intermediada por deputados e, em suas palavras, a única razão por ele me receber no gabinete de um é que este fora seu professor na faculdade, tornaram-se amigos, e nas vezes que vem à Brasília o deputado deixa que ele use seu gabinete. Nas palavras do prefeito, “é claro que as relações pessoais ajudam, mas eu prefiro ir direto aos ministérios. Lá o pessoal é mais técnico, não fica só nas promessas. Além do que, você vai lá, conversa com o técnico, mostra os problemas da cidade, ele te fala o que pode ser feito e te dá orientação de como se enquadrar nos projetos do ministério. É bem melhor.”

Conversando com Arquimedes Belo Paiva, funcionário do Ministério das Cidades, há de fato esta maior sensibilização por parte dos servidores para atender as demandas dessas cidades, quando os prefeitos expõem pessoalmente os problemas do município. Segundo Arquimedes, “o ministério está realizando o plano diretor das cidades, somente para cidades com mais de 20 mil habitantes. Recebemos as informações dos municípios e os classificamos segundo alguns critérios, para saber quais se encaixam nos nossos padrões para receber os recursos. Caso haja empate entre eles – por exemplo cinco cidades empataram na pontuação naquela região do estado – a vinda do prefeito é muito boa para nos esclarecer a realidade daquele município. Pois, aqui trabalhamos com muitas planilhas, muitos gráficos. É muito impessoal. Mas no geral, para o andamento da burocracia em si, não faz muita diferença”. Todavia, há uma disputa de poder entre as áreas técnica e política, dentro do ministério, e algumas vezes os técnicos conseguem barrar recursos alocados por questões políticas. Assim, “o ministro coloca algumas regiões prioritárias e dentro daquela região escolhemos os municípios que melhor se encaixam nos nossos padrões”.

Estes padrões de intensa relação entre os prefeitos e os deputados federais como determinante para a carreira do deputado, é um traço característico dos Estados periféricos. Muito diferente da relação com que os deputados do Rio de Janeiro e São Paulo apresentaram. Para eles, a forma de valorizar o seu trabalho parlamentar não consiste somente em ‘cavar’ benefícios restritos. Por exemplo, o deputado Ricardo Izar publica em jornais da região de sua base eleitoral os projetos de lei por ele propostos, os que já conseguiu aprovar e aqueles por quais vem trabalhando. O deputado Rubem Medina, especializou-se no tema de turismo, que é especialmente importante na cidade do Rio de Janeiro, onde fica sua base eleitoral, e declara derivar sua força eleitoral especificamente do seu trabalho legislativo.

Interessante notar as diferentes repostas que obtive para a pergunta: “É comum ouvir que deputados federais são despachantes de prefeitos. O senhor concorda?”<sup>9</sup> O deputado Jairo Carneiro (PFL/BA) deu a seguinte resposta, “é claro que o trabalho de um deputado federal é também se preocupar com as questões nacionais, porém quando se olha para o meu estado, falta água para as pessoas, elas precisam de poços, na cidade não tem delegado, é preciso nomear um. E como se fica nesta situação? É preciso trazer estes benefícios para as pessoas”. O deputado Roberto Balestra (PPB/GO) foi mais incisivo, “isso só acontece porque não tivemos coragem de votar a lei do *lobby* quando esta foi proposta, o que tornaria mais clara esta relação”. Já o deputado Ricardo Izar (PTB/SP) salientou que, “o cargo de deputado é uma vocação e para mim é um sacerdócio. O que eu faço é trabalhar para a população, e enquanto eu estiver trabalhando para ela podem me chamar do que quiser.” O deputado Rubem Medina (PFL/RJ) deu uma resposta que soou irônica: “isso é coisa de político do Nordeste”.

O que podemos perceber é que a relação entre os deputados federais e a sua base eleitoral se dá de formas diferentes, dependendo do contexto social. E que, o clientelismo apresenta-se como uma receita de sucesso eleitoral independente deste contexto. Se nas regiões periféricas, as demandas são intermediadas pelos prefeitos, nas mais avançadas chegam via organizações da sociedade civil organizada. Como observa Eric Wolf (2004), em contextos de fraca institucionalização é o político que faz a ligação entre a burocracia e

---

<sup>9</sup> Esta pergunta foi inspirada nas relações entre prefeitos e deputados federais descritas em, Marcos Bezerra. (1999). *Em nome das 'bases'*.

as pessoas, contudo não há formação de fortes laços de lealdade pessoal, estando o eleitor livre para mudar de órbita de influência quando perceber que os seus interesses não estão sendo mais atendidos. O que faz o político se empenhar ainda mais neste trabalho. Assim, mesmo em contextos modernizantes as práticas clientelísticas adaptam-se aos novos canais institucionais criados e às novas demandas, como forma de fortalecer a carreira do político.

### **3.4 - Antigüidade, partidos políticos e emendas ao orçamento.**

De acordo com a literatura da área, políticos antigos têm mais incentivos para acompanhar as propostas do Executivo, apresentam um baixo índice de migração partidária e são menos eficientes nas atividades parlamentares clássicas, pois conferem maior peso ao clientelismo nas suas atividades (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; AMES, 2003; POWER, 2000). Nesta discussão, o foco central recairá sobre os índices de migração partidária e as práticas clientelísticas, o que poderá ser mais bem observado pelas propostas de emendas ao orçamento.

Nas entrevistas realizadas com prefeitos, ao perguntar sobre a importância da estrutura e a ‘marca’ do partido como determinante para se ganhar uma eleição, as respostas foram convergentes no seguinte sentido: a marca do partido é importante como forma de demarcar linhas ideológicas entre os candidatos, e até mesmo para delimitar a quem ‘ajudar’ (como por exemplo no trabalho de conseguir recursos para os municípios, que somente se dá entre deputados e prefeitos de partidos aliados na região. Assim, deputados do PFL não se dispõem a ‘ajudar’ prefeitos do PT ou do PCdoB e vice-versa). Todavia, como foi frisado nas entrevistas o que importa, e parece ser determinante, é o trabalho pessoal desenvolvido pelo candidato ao longo de sua carreira política.

Um outro aspecto a ressaltar é a ‘dobradinha’. Pela legislação eleitoral vigente, um candidato a deputado federal pode financiar a campanha eleitoral de um candidato a deputado estadual, e em troca recebe o apoio deste na campanha. Assim, a imagem de um candidato a deputado estadual é vinculada a de um federal. Este recurso é largamente utilizado, conforme entrevista, pelo deputado Roberto Balestra. Ele informou que em algumas cidades a eficiência deste recurso chega a quase 100%, ou seja, o total de votos dado ao deputado estadual, com quem realizou a ‘dobradinha’, chega a ser o mesmo total

de número de votos recebidos por ele. Todavia, a ‘dobradinha’ não é feita exclusivamente por candidatos do mesmo partido, basta que estejam na mesma coligação eleitoral.

Porém, nota-se que entre estes deputados existe um maior grau de fidelidade partidária se comparar com os deputados novatos. Uma das explicações está em que sendo estes deputados, em sua maioria, caciques políticos e líderes partidários há uma exigência fundamental para a sua permanência no partido, como afirma Carey e Shugart (1995),

aqueles que controlam o acesso ao partido no nível distrital, contudo, tem um interesse na qualidade da reputação partidária. As carreiras dos líderes partidários dependem do destino eleitoral coletivo do partido, ao contrário dos políticos individuais. Se uma coerente sigla partidária beneficia o partido coletivamente dentro de um distrito, então os líderes têm interesse em desencorajar ações independentes dos políticos \* (CAREY; SHUGART, 1995: 419 – 420).

Assim, como aponta André Marengo dos Santos (2001), a maioria das migrações partidárias ocorre dentro do mesmo bloco ideológico. Desta forma, entre 1994 e 1996, o PFL recebeu muitos migrantes de partidos pequenos e conservadores. Já o PSDB, entre 1994 e 1998, primeiro mandado do Presidente Fernando Henrique Cardoso, engordou sua base, principalmente oriundos do PMDB e de membros da bancada do Nordeste. O PMDB até 1998, tinha um quadro recrutado dentro do partido, padrão este que se inverteu após esta data, o mesmo padrão seguido pelo PT.

Os dados coletados<sup>10</sup> no decorrer da pesquisa apontam para uma grande movimentação nos anos de 1998 e 2002. A explicação se deve ao fato de aqueles anos terem sido anos eleitorais, quando essa movimentação tipicamente se intensifica. No PFL, podemos ver que no período de 1996 – 1998 houve uma grande movimentação, caminhando para uma estabilidade no período de 1999 – 2002, e após esta data houve uma perda acentuada entre os anos de 2003 – 2004, período que o partido situou-se na oposição. O PSDB, opositor no período de 2002 - 2006, segue os padrões do PFL. Já o PMDB registrou um grande aumento entre os anos de 1999 – 2001, acompanhado por um leve declínio no ano seguinte e depois um acentuado aumento dos anos de 2003 a 2005. O PMDB é um partido não-ideológico, uma facção dele apoia o governo Lula outra não. Assim, este aumento acentuado pode ser em grande medida explicado pela participação do PMDB no governo.

---

\* (T.A).

<sup>10</sup> Os dados foram obtidos junto à Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados e por mim elaborados.

O PPB, herdeiro do Arena, hoje PP, vem sofrendo um decréscimo paulatino em seus quadros, que migram, em sua maioria ou para o PFL ou para o PSDB<sup>11</sup>. O PL, entre os nos de 1996 a 2000, exigia uma ligeira estabilidade em seus quadros, padrão que foi alterado mais acentuadamente a partir de 2002 com um grande acréscimo em seus quadros, tendo como principal explicação o fato do PL compor o governo comandado pelo o PT. O PTB também acompanha esse padrão.

É significativo que o PT não tenha sofrido grandes variações no tamanho de seu quadro, após 2002, já que no governo esperava-se um inchaço dos seus quadros. Isto não ocorreu por duas razões. Em primeiro lugar, pelo fato de o PT ser um partido ideológico e ter um alto controle sobre o recrutamento de seus membros, o que fez com que os adesistas fossem absorvidos pelos partidos aliados como o PL e o PMDB. E em segundo lugar, e mesmo após um forte ‘racha’ no partido nos primeiros anos de governo, que reduziu seus quadros significativamente, esta diminuição não apareceu nos gráficos pelo motivo de estes deputados (com mais de quatro mandatos consecutivos) ocuparem altos postos do governo ou do partido, portanto não saindo do partido quando se verificou o conflito.

Na movimentação partidária por região, observa-se uma estabilidade no Sul, no Centro-oeste e no Norte, com uma maior movimentação nas regiões Nordeste e Sudeste. Esta maior movimentação já era esperada, pois são estas as regiões que contribuem com o maior número de deputados com mais de quatro mandatos consecutivos, além de serem estes os que mais compõem com o governo, necessitando desta movimentação para acomodar os seus interesses diante dos interesses do governo.

É importante notar também a maior contribuição do PFL e da bancada do Nordeste para os dados gerais. O PFL representa 35,5% dos deputados e os políticos oriundos no Nordeste representam quase a metade 47%, já a composição direita e Nordeste representa 29% do total. Uma explicação para estes dados, pode ser buscada na forma com que a política no Nordeste é realizada altamente arraigada com a forma de fazer tradicional, refletindo bem o ditado popular que é ouvido nesta região, “política se aprende em casa”. Isto vem a corroborar os dados apresentados por Barry Ames (2003) de que na Bahia 40% dos deputados têm um parente (da mesma geração ou da geração anterior) exercendo cargo político. Em São Paulo este fato só ocorre em 5% dos casos.

---

<sup>11</sup> Até mesmo Delfim Netto, um dos fundadores do PPB, retirou-se dos quadros do partido indo para o PFL.

Assim, sendo, em geral estes políticos são dominantes na sua região, tendo já um eleitorado relativamente fiel, e herdado, e que vota em políticos de uma determinada família, ou apadrinhados por esta. Diferentemente do que ocorre em São Paulo, onde os distritos são compartilhados com outros candidatos, o que limita o suas possibilidades de reivindicar os créditos pelos benefícios trazidos para a cidade, de modo que ‘adular’ os líderes (caciques), não faz o menor sentido. Assim, a dominância de partidos como PFL, PMDB e PSDB e da bancada do Nordeste está associada a maior cooperação entre os participantes de modo a angariar recursos para a sua região.

Estas asserções vêm ao encontro daquelas feitas por Timothy Power (2000) de que os políticos oriundos dos partidos Arena/PDS, como o PFL e PPB<sup>12</sup>, ligados à base de sustentação do governo militar têm um comportamento distorcido do ideal de atuação parlamentar. Estes políticos na nova democracia, socializados nas práticas de clientelismo e ao acordo com o Executivo, tenderam a resistir ao fortalecimento do Congresso Nacional. Assim, dedicavam menos esforços ao fortalecimento dos partidos, eram menos atuantes nas práticas parlamentares tradicionais e mais envolvidos nas práticas clientelista com a máquina do Estado, e como aponta a tese weberiana sobre políticos socializados em instituições fracas, que “eles podem retornar a práticas antidemocráticas na ausência de sérias responsabilidades políticas, que eles mostraram lealdades às instituições, e que as instituições em questão são as que irão sofrer longas conseqüências como resultado destes fatores” \* (POWER, 2000: 142). Assim, em um período em que houve uma expansão do Executivo, sufocando as atividades parlamentares em si os políticos optaram por aderir a práticas não monopolizadas do governo, como o clientelismo<sup>13</sup> e que já no sistema democrático perpetuaram-se, assim,

os incentivos para o clientelismo individualista não operaram uniformemente na classe política. Estímulos clientelistas foram mais fortes entre aqueles que apoiaram os militares e se beneficiaram do privilegiado acesso aos recursos do Estado, e mais fraco entre aqueles que – excluídos dos círculos de poder e patronagem – por vez

---

<sup>12</sup> O PMDB não é originário do antigo Arena/PDS, mas sim da oposição branda ao regime autoritário, MDB. Todavia, mesmo não sendo diretamente oriundo deste partido, também foi ‘socializado’ nas práticas do clientelismo.

\* (T.A).

<sup>13</sup> Esta asserção vai ao encontro daquelas realizadas por Francis Hagopian (1996).

devotaram suas energias ao ativismo oposicionista [ao governo militar] \* (idem: 19).

Desta forma, um caminho para verificar a veracidade destas considerações é analisar o que propõe os deputados, pesquisados aqui, nas emendas ao orçamento nacional.

### **3.5 - Emendas ao orçamento.**

É notório que comparando aos outros países, os parlamentares brasileiros não procuram manter uma carreira longa dentro do Poder Legislativo. Em muitos casos este cargo é utilizado como um mais um degrau a ser alcançado em sua carreira política. Portanto, as práticas clientelistas são um meio de garantir uma maior longevidade para a sua carreira política, não exclusivamente no Legislativo. Neste sentido, como afirma David Samuels (2002), os deputados brasileiros têm uma ambição progressiva (*progressive ambition*), sendo que suas carreiras em muito de construir boas relações entre os atores políticos do seu Estado. E por isso, estes sofrem uma forte pressão para privilegiar as questões regionais em detrimento às nacionais. O Executivo por sua vez, estimula a proposição de emendas individuais que superam a previsão orçamentária como mecanismo de barganha dentro do jogo político, para ter seus projetos de lei aprovados. Os deputados, que por sua vez, fazem parte da coalizão do governo beneficiam-se deste jogo, que apesar dos recursos serem pequenos, são suficientes para garantir o seu êxito eleitoral e sua sobrevivência política (PEREIRA; MUELLER, 2002). Assim, o próprio jogo político estimula os parlamentares a propor emendas com benefícios restritos, que por seu turno são armas de política de clientela. Como podemos acompanhar nos gráficos a seguir que representam em quais áreas está concentrada as emendas aprovadas ao orçamento dos deputados pesquisados na 51ª Legislatura (1998 – 2002)<sup>14</sup>.

---

\* (T.A).

<sup>14</sup> Vale ressaltar que no primeiro ano de cada legislatura o orçamento vigente é o da legislatura passada, daí ser o período orçamentário da 51ª Legislatura de 2000 a 2003.



Direita	2000	2001	2002	2003	Total	%
<b>infra-est urbana</b>	3	18	8	10	39	<b>11,7%</b>
<b>infra-est habit</b>	13	4	3	11	31	<b>9,3%</b>
<b>infra-est saúde</b>	41	24	13	20	98	<b>29,4%</b>
infra-est hidr�ca	17	4	3	1	25	7,5%
infra-est esporte	6	3	5	1	15	4,5%
infra-est universit	1	1	1	1	4	1,2%
san básico	9	6	3	12	30	9%
defesa civil	4	5	2		11	3,3%
desenv rural	1			2	3	0,9%
proj cultural		1	2		3	0,9%
prot ambiental	2	1			3	0,9%
desp rios e nasc	2				2	0,6%
atend pes defic	4	3	2	8	17	5,1%
atend pes idosa	2	1	4	1	8	2,4%
atend criança/ad	3	8	5	8	24	7,2%
at pes carentes	1	1		3	5	1,5%
ambul�ncia	5	2	3		10	3%
ass. Pioneiras sociais	1	1	1	1	4	1,2%
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>83</b>	<b>55</b>	<b>79</b>	<b>332</b>	<b>100%</b>

Fonte: COFF/CD, CONORF/SF, PRODASEN.

<b>CENTRO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>infra-est urbana</b>	9	15	18	15	57	<b>18,20%</b>
infra-est habit	4	1	3	1	9	2,90%
<b>infra-est sa�de</b>	21	11	15	30	77	<b>24,60%</b>
infra-est hidr�ca	7	2	5	4	18	5,70%
infra-est esporte	7	10	10	7	34	11%

infra-est turismo			1	2	3	0,95%
<b>san básico</b>	9	10	5	8	32	<b>10,22%</b>
defesa civil	3	6	2		11	3,50%
desenv rural			8		8	2,50%
desenv sustentável			2	2	4	1,30%
proj cultural			2		2	0,63%
prot ambiental	2	1			3	0,95%
atend pes defic	1			1	2	0,63%
atend pes idosa	2	2	2	1	5	1,60%
atend criança/ad	20	3	6	1	30	9,60%
at pes carentes		1	1	2	4	1,30%
ambulância			2	8	10	3,20%
ass. Pioneiras Sociais	1	1	1	1	4	1,30%
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>63</b>	<b>83</b>	<b>83</b>	<b>313</b>	<b>100%</b>

Fonte: COFF/CD, CONORF/SF, PRODASEN.

ESQUERDA	2000	2001	2002	2003	total	%
<b>infra-est urbana</b>	2	4	3	7	16	<b>16,30%</b>
infra-est habit	3			1	4	4%
<b>infra-est saúde</b>	2	8			10	<b>10,20%</b>
<b>infra-est hídrica</b>	15	9	6	5	35	<b>35,70%</b>
infra-est universit			1		1	1,02%
san básico	1		1		2	2,04%
defesa civil	1				1	1,02%
desenv rural		5		2	7	7,14%
proj cultural	2				2	2,04%
prot ambiental			1		1	1,02%
atend pes defic	1				1	1,02%
at pes carentes	1				1	1,02%

ass. Pioneiras Sociais		1	1	1	3	3,06%
Tribunal Penal Intern	1				1	1,02%
capacitação RH saúde	2	2			4	4,08%
ações saúde família	2	1			3	3,06%
camp ed DST/AIDS		1			1	1,02%
proj cultural UNE		1	1	1	3	3,06%
manut est Antártica				1	1	1,02%
telecom pop carentes				1	1	1,02%
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>98</b>	<b>100%</b>

Fonte: COFF/CD, CONORF/SF, PRODASEN.

É importante notar que questões como melhoria da estrutura urbana, construção de viadutos, pavimentação de avenidas, e como melhoria da estrutura de saúde, assistência financeira a determinados hospitais filantrópicos, por exemplo Santas Casas, e também construção e ampliação de hospitais, são as questões primordiais para os deputados. Vale notar algumas diferenças entre as emendas aprovadas individualmente pelos deputados divididas por blocos ideológicos. O primeiro é a valorização das questões habitacionais pela direita (9,3%), contra apenas 2,9% do centro e 4% da esquerda. Isto em muito reflete as práticas de construção de casas por mutirão, doações de lotes, característicos de políticos clientelistas que no geral tendem a refletir positivamente nas eleições futuras do deputado.

Já, saneamento básico não houve grande discrepância entre o bloco da direita (9%) e o do centro (10,22%). Todavia, este quesito tem uma percentagem muito pequena no bloco da esquerda (2,04%). Por outro lado, este bloco tem uma percentagem alta, comparativamente, quanto à estrutura hídrica (35,7%) que reflete ou construção de poços artesianos, ou medidas de contenção de enchente ou melhorias das vias hídricas. Neste caso, a alta percentagem se deve a construção de poços artesianos proposto pelo deputado Haroldo Lima do PCdoB/BA, que só no ano de 2000 foram quatorze emendas, deste deputado, aprovadas com este fim. Por outro lado, há na direita (3%) e no centro (3,2%) uma preocupação com compras de ambulâncias, fator este que não aparece na lista da esquerda. Padrão este também seguido por infra-estrutura em esportes, que na maioria é

construção de estádios esportivos, onde a direita tem 4,5% e o centro com 11%, fator este que não aparece na lista da esquerda. Nestas questões, chamam a atenção é propostas orçamentárias individuais com amplo impacto nacional, como a implementação do Tribunal Penal Internacional, manutenção do Projeto Antártida, além de incentivos financeiros para projetos culturais da UNE<sup>15</sup>.

O que estes quadros no geral refletem é o alto estímulo que o deputado tem em propor projetos orçamentários com benefícios restritos e com custos dispersos, não importando a sua posição ideológica, porém é observado que estes estímulos são maiores nos deputados da direita e do centro do que da esquerda. A explicação para esta situação reflete uma característica dos partidos de esquerda: eles são urbanos e ideológicos. Desta forma, os eleitores destes partidos ao votarem em seus candidatos não o fazem tendo como principal influência os benefícios trazidos por estes deputados à sua região, pelo contrário em geral os fatores que influencia o voto estão mais localizados no trabalho legislativo do parlamentar, a sua posição frente à formulação de políticas públicas e nas questões econômicas.

Todavia, há uma prioridade para as emendas coletivas sobre as emendas individuais. Os deputados federais podem propor emendas de até 2 milhões de reais, já a bancada estadual pode propor emendas de mais de 200 milhões. Além disso, como ressaltou Eugênio Glegianne Diretor da Consultoria do Orçamento da Câmara dos Deputados, em entrevista,, as propostas individuais são todas aprovadas, o que não significa que serão executadas, já as de bancada nem todas são aprovadas, mas conforme a bancada trabalhar coesa, fazendo frente ao Executivo e barganhando com ele, têm maiores probabilidades de ser executada. E mesmo que as emendas individuais sejam executadas, não sai no Diário Oficial o nome do deputado como seu proponente, isto para respeitar o princípio da impessoalidade da administração pública. O que não impossibilita do deputado chamar para si a responsabilidade de ter levado o benefício para o município (municípios onde não há predomínio de uma liderança, não raro, mais de um deputado apresenta-se como o responsável pelo recurso).

---

<sup>15</sup> Estes projetos culturais foram propostos por deputados do PCdoB, partido que mais notoriamente dá sustentação política e financeira aos projetos da UNE.

A liberação de emendas ao orçamento foi vastamente utilizada pelo Executivo como forma de negociação de suas proposições e reformas frente ao Legislativo. Um caso foi à reforma da previdência implantada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996 que após muita negociação foi aprovada em 1998, muito diferente da proposta inicial do governo. E nestas negociações táticas de liberação de verbas como mudar o voto de deputados foi largamente utilizado (*Jornal do Brasil*, 22/03/ 1996). Além disso, negociações com bancadas, como a ruralista e a nordestina, também foram articuladas. Foi utilizado também negociações com governadores (basicamente liberação de verbas e renegociação da dívida) para que estes pressionassem a sua bancada para votar unida a favor do Executivo (*Jornal de Brasília*, 22/03/1996). E segundo o então governador do Ceará, Tasso Jereissati (PSDB), principal aliado do governo FHC no Nordeste deu a entender que não havia outra alternativa para a negociação. E conforme o governador “o governo não adotou, mas recorreu ao fisiologismo. Da maneira como as coisas estão sendo conduzidas em nosso sistema político, é praticamente impossível, nas circunstâncias atuais, fazer valer algum projeto sem um pouco dessa prática” (*Jornal do Brasil*, 26/03/1996).

A pressão dos governadores sobre sua bancada também é intensa<sup>16</sup>. Estas emendas têm um caráter abrangência mais regional, onde os benefícios serão aproveitados por mais de um município. E em geral não têm um município específico que irá receber o benefício, e cabe esta decisão aos governadores. E, “uma vez nas mãos do governador, o governo federal perde a influência sobre a destinação dos fundos; o governador pode distribuir os fundos de acordo com critérios políticos.”\* (SAMUELS, 2002: 327). E conforme Samuels, o deputado, por ter ambições progressivas, consegue recursos para o estado, o que não só representa um maior reforço na base como também conquista maior poder político com o chefe político regional. Assim, no nível estadual é reproduzido o que ocorre no nível nacional, a cadeia de dependências mútuas e de trocas de favores torna-se institucionalizada pelo sistema político centrado na busca por recursos que, em sua maioria, beneficiam o reduto eleitoral do parlamentar de modo a lhe fortalecer e conseqüentemente, fortalecer os seus aliados políticos.

---

<sup>16</sup> Para saber mais sobre a atuação dos governadores na esfera federal, ver Abrúcio. (1998). *Os Barões da Federação*.

\* (T.A)

#### **4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A principal conclusão que se chega é a de que os deputados com mais de quatro mandatos consecutivos conseguiram manter-se no poder graças à detenção de tecnologia política capaz de manipular e articular os arranjos institucionais intra-muros no Congresso Nacional, e também por ser articuladores de estratégias clientelísticas que favorecem as suas bases eleitorais, graças a sua vinculação com os prefeitos, deputados estaduais e acesso nos Ministérios. A grande constatação é de que as trocas clientelísticas bem sucedidas são uma garantia de sucesso político, que para tanto não depende da estrutura do partido ou do posicionamento geográfico do agente político, e que permeia também a estrutura interna do Congresso Nacional<sup>17</sup>. E é este o fator que também garante a sobrevivência das trocas clientelísticas em um marco institucional moderno: esta é capaz de adaptar-se ao novo marco institucional legal e dele tirar proveito para a sua permanência no jogo político. Assim, o sucesso e o que possibilitou a perenidade da relação clientelista foi a sua capacidade em resolver os conflitos dentro da sociedade onde os recursos são escassos, alocando os benefícios de forma a gerar um mínimo de aceitação e confiança na relação entre os participantes.

Há alguns autores que afirmam que o clientelismo é uma forma de acesso a recursos públicos, que por si só já são escassos e difíceis de serem obtidos. E que, portanto, o clientelismo facilita este acesso tornando-se um caminho 'alternativo' a distribuição de renda. A ressalva que se faz é que não se pode desconsiderar que esta é uma relação de poder vertical e altamente hierarquizado, obstruindo não só incentivos e estímulos para a formação de capital social como também atravancando novas formas de participação nos negócios públicos e para a própria consolidação da cidadania.

---

<sup>17</sup> E como diria Roberto Cardoso, um antigo deputado, que ficou famoso pela sua frase: "é dando que se recebe".

**Bibliografia**

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. (1998). **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec.
- AMES, Barry. (2003). **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETTO, Octávio; SANTOS, Fabiano. (2003). “O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros”. In: **Dados**, v. 46, n. 4, pp. 661 – 698.
- ARNOLD, Douglas. (1990). **The Logic of Congressional Action**. New Haven & London: Yale.
- BEZERRA, Marcos. (1999). **Em Nome das ‘Bases’: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- CAREY, John; SHUGART, Mathew. (1995). “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas”. In: **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, pp. 417 – 439.
- COX, Gary; MCCCUBBINS, Mathew. (1993). **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2001). **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: FGV; FAPESP, 2ªed.
- FLEISCHER, David. (2000). Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais. In: **Os Custos da Corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- GEDDES, Barbara. (1994). **The Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin American**. Berkeley, University of California Press
- LIJPHART, Arendt. (2003). **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MAINWARING, Scott. (1995). Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T.(ed.). **Building Democratic Institutions: party systems in Latin American**.
- Nohlen, Dieter. (1994). **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. México: Fondo de Cultura Económica.
- NOVAES, Carlos. (1994). Dinâmica Institucional da Representação, individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n.38, março.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. In: **Dados**, v. 45, n. 2, pp. 265 – 301.

POWER, Timothy. (2002). **The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization**. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

SAMUELS, David. (2002). Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barrelling in Brazil. In: MORGENSTERN, S; NACIF, B. (ed.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.

SANTOS, Wanderley (org). (2002). **Votos e Partidos Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e outros países**. Rio de Janeiro: FGV.

WOLF, Eric. (2003). **Antropologia e poder**. Trad. Pedro Soares. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Editora Unicamp.