



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

A PRODUÇÃO DE LEIS NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA 1990 – 2000: clientelismo ou distritalização.

Nelson Eugênio Pinheiro Montenegro

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua
forma final pelo Orientador e Membros da
Banca Examinadora, composta pelos
Professores:

Prof. Dr. Erni José Seibel
Orientador

Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão
Membro

Prof. Dr. Orides Mezzaroba
Membro

Prof. Dr. Erni José Seibel
Coordenador

Florianópolis, (SC), Agosto de 2002.

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Humanidades
Programa de pós-Graduação em Sociologia Política**

**A PRODUÇÃO DE LEIS NA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
1990 – 2000: clientelismo ou distritalização**

Nelson Eugênio Pinheiro Montenegro

Dissertação apresentada ao Curso
de Pós-Graduação em Sociologia
Política da Universidade Federal
de Santa Catarina para obtenção do
grau de mestre

prof. Dr. Erni José Seibel (orientador)

prof. Dr. Yan de Souza Carreirão

prof. Dr. Orides Mezzaroba

Florianópolis, Agosto/2002

Agradecimentos

**Aos meus pais, Manoel e
Dayse por nunca
deixarem de acreditar no
filho.**

RESUMO

O objetivo da dissertação é traçar um perfil da produção de leis na Assembléia Legislativa de Santa Catarina – Alesc -, de autoria dos deputados, no período de 1990 a 2000. O clientelismo foi adotado como hipótese central, sendo mensurado por duas metodologias. A primeira está focada nas regras internas de funcionamento da Assembléia. A segunda está focada nas estratégias eleitorais.

Como produto, a dissertação apresenta uma tabela com as leis pesquisadas, dispostas em anos e classificadas segundo uma tipologia que permite inferir padrões de produção para a Alesc. Para complementar a pesquisa, apresentamos dados que testam a vinculação entre a produção de leis e a coincidência entre o destino da lei é o “distrito eleitoral” do deputado produtor.

Além do teste empírico, discutir-se-á o fenômeno do clientelismo: no capítulo 1, utilizando a literatura internacional para proporcionar uma definição do clientelismo com a maior isenção de juízos de valor e aspectos culturais; no capítulo 2, procurando diferenciar o clientelismo de outros conceitos e dividindo sua evolução em várias fases; e por fim no capítulo 3, resgatando os aspectos culturais específicos da vida política Catarinense.

Índice

Agradecimentos.....	II
Resumo.....	III
Abreviaturas.....	VI
Lista de quadros e Tabelas.....	VII
Introdução.....	1
Capítulo 1 - Clientelismo: definição, metodologia, origem e literatura internacional.....	5
1.1 - <i>A definição de clientelismo</i>	7
1.2 - <i>Uma metodologia para a revisão e comparação histórica</i>	8
1.3 - <i>A origem histórica do clientelismo</i>	11
1.4 - <i>A literatura internacional</i>	12
1.4.1 - África e Ásia.....	12
1.4.2 - Europa.....	17
1.4.3 - América Latina.....	21
1.5 - <i>Uma comparação histórico cultural do clientelismo</i>	24
Capítulo 2 - Clientelismo brasileiro: suas fases no processo histórico.....	29
2.1 - <i>Outros tipos de conceitos na política brasileira</i>	30
2.2 - <i>O clientelismo no Brasil</i>	33
2.2.1 - Mandonismo.....	34
2.2.2 - Bacharelismo.....	35
2.2.3 - Coronelismo.....	36
2.2.4 - Centralização do Estado nacional e os partidos nacionais.....	38
2.2.5 - Políticos Modernos: a transição para a política partidária.....	42
2.2.6 - As Máquinas Políticas e os Movimentos Sociais.....	47
2.3 - <i>Resumo das fases do clientelismo no Brasil</i>	53
Capítulo 3 - Clientelismo Catarinense: suas regiões e alguns dados preliminares.....	55
3.1 - <i>O clientelismo em cinco regiões catarinenses</i>	57
3.1.1 - Planalto Serrano: Lages.....	58
3.1.2 - Litoral Sul: Imaruí e Criciúma.....	62
3.1.3 - O Oeste: Chapecó.....	65
3.1.4 - Litoral Norte.....	68
3.2 - <i>Pesquisas na Alesc: dados prévios</i>	71
3.2.1 - Dados sobre a circulação das Oligarquias na Alesc 1947-1965.....	71
3.2.2 - Distritalização informal dos deputados empresários.....	73
3.2.3 - Emendas ao Orçamento na Alesc: 1991-1999.....	76
3.3 - <i>Conclusão: o que a revisão dos “clientelismos regionais” e os dados preliminares podem oferecer de subsídio a pesquisa sobre a produção de leis na Alesc</i>	79

Capítulo 4 - Hipóteses e Dados: a produção de leis na Alesc.....	82
4.1 - Os Estudos Legislativos.....	84
4.2 - Os microfundamentos do clientelismo.....	87
4.2.1- tipologia.....	87
4.2.2 – Modelo.....	89
4.3 - A produção de leis na Alesc 1990 – 2000.....	91
4.4 - Estratégia eleitoral no período pluripartidário 1946-1964.....	99
4.5 - Estratégias eleitorais na Alesc no período de 1990 a 2000.....	101
4.5.1 Oeste.....	103
4.5.2 Litoral Norte.....	106
4.5.3 Litoral Sul.....	109
4.5.4 Grande Florianópolis.....	111
4.5.5 Planalto Serrano.....	113
 Considerações Finais.....	 117
 Bibliografia.....	 121

LISTA DE ABREVIATURAS

Alesc – Assembléia Legislativa de Santa Catarina
ACIJS – Associação Comercial e Industrial de Jaraguá do Sul
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
NIPP – Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PPR – Partido Progressista Reformador
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido trabalhista Brasileiro
RD – Regulação Difusa
RC – Regulação Concentrada
TCR – Transferencia Concentrada de Recursos
TDR – Transferencia Difusa de Recursos
UDN - União Democrática Nacional

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Ocupação dos Vereadores de Chapecó nas eleições de 1947 a 1962.....	68
Quadro 2 – Tipos de Leis.....	89
Tabela 1 Produção de Leis de autoria dos deputados no período de 1990 a 2000 na Alesc.....	93
Tabela 2 Porcentagem de leis clientelistas de autoria dos deputados com destino na Região Oeste	104
Tabela 3 Porcentagem de leis clientelistas de autoria dos deputados com destino na Região Litoral Norte.....	107
Tabela 4 Porcentagem de leis clientelistas de autoria dos deputados com destino na Região Litoral Sul.....	110
Tabela 5 Porcentagem de leis clientelistas de autoria dos deputados com destino na Região Grande Florianópolis.....	112
Tabela 6 Porcentagem de leis clientelistas de autoria dos deputados com destino na Região Planalto Serrano.....	115

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é verificar o perfil de produção de leis de autoria dos deputados da Assembléia Legislativa de Santa Catarina - Alesc -, no período de 1990 a 2000. O presente trabalho faz parte de uma leitura ampliada do Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas - NIPP - sobre as políticas públicas e indicadores sociais na década de 90 no Estado de Santa Catarina. O trabalho pretende oferecer uma contribuição aos estudos de Sociologia Política no Estado de Santa Catarina, tendo como referência os estudos sobre os Legislativos estaduais no Brasil.

Passados dez anos da promulgação da Constituição do Estado de Santa Catarina, a produção de leis na Assembléia Estadual permanece desconhecida. Na verdade são poucos os trabalhos acadêmicos a respeito da Assembléia Estadual de Santa Catarina – Alesc, apesar de sua importância no processo político.

A literatura concernente à Alesc pode ser dividida em dois tipos. O primeiro tem como característica unificadora seu caráter descritivo histórico. Os trabalhos de Walter Piazza, *O Poder Legislativo Catarinense: das suas raízes aos dias atuais 1834-1984*. (1984), e *Dicionário Político Catarinense* (1994), de Oswaldo Cabral, *Breve Notícia sobre o Poder Legislativo de Santa Catarina: suas legislaturas e legisladores 1835-1974* (1987), e de Lígia Stoeterau *A Trajetória do poder Legislativo Catarinense 1835 a 2000* (2000), disponibilizam dados importantes, sem contudo apresentar hipóteses para a verificação de padrões de comportamentos.

O segundo tipo, com investigação mais extensa no capítulo 3, procura dar respostas a questões como: qual a composição social da Alesc, e qual o grau de mudança na composição no decorrer dos anos (Dittrich 1980); qual o grau de competição eleitoral entre os deputados estaduais; qual o vínculo das empresas privadas com os deputados, e qual é sua adaptabilidade ao sistema eleitoral distrital (Araldi 1997). E, recentemente, procurou-se investigar sua produção através da análise das emendas parlamentares ao orçamento (Carvalho 2001).

Contudo, outras variáveis com importância decisiva na compreensão da atividade legislativa continuam à espera de pesquisas, entre elas estão: a relação de poderes entre o Executivo e o Legislativo; o sistema de comissões, a coesão e a migração partidária, além da produção de leis por parte dos deputados, objetivo da presente pesquisa, e que na literatura catarinense não encontra qualquer referência.

Os estudos sobre os legislativos estaduais tiveram recente impulso com a publicação do livro *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*, organizado por Fabiano Santos (2001). Entre os estados investigados no livro estão: o Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo e Ceará.

Como parâmetro para investigação, o livro organizado por Santos (2001) utilizou o Congresso Nacional e as metodologias desenvolvidas para entender seu funcionamento. As metodologias utilizadas pretendem responder basicamente a três perguntas: qual a relação entre o Executivo e o Legislativo; qual o padrão de organização interna do Legislativo; e qual o perfil da produção do Legislativo. A análise teve como intuito comparar os legislativos estaduais para verificar se existe um grau de convergência nas experiências.

O resultado da comparação mostra, como diz o título, algumas divergências e outras convergências. Os legislativos dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro revelam um meio ativo, com alta produção de leis e em sua maioria destinada à área social. Os legislativos dos estados do Espírito Santo e de São Paulo se caracterizaram pela força do Executivo na aprovação automática de leis que, toma feições de um “pacto homologatório”. Enquanto no Ceará e no Rio Grande do Sul, o ritmo de aprovação se mostrou dependente da formação de maiorias de governo.

Especificamente, quanto ao perfil de produção do Legislativo, a hipótese testada é a do clientelismo, qual seja, os deputados produzem leis destinadas para o seu “distrito eleitoral”, assumido como o lugar onde têm a maior parte de seus votos. Na presente dissertação a hipótese clientelista é adotada como explicação para o perfil da produção de

leis por parte dos deputados na Alesc. Para testar a hipótese, duas metodologias são apresentadas no capítulo 4.

Na primeira, utilizar-se-ão a tipologia e o modelo desenvolvidos por Santos (1995), para a classificação das leis no período de 1959 a 1963 no Congresso Nacional e explicação dos motivos dos deputados em produzirem leis clientelistas. A tipologia de leis desenvolvida por Santos torna possível a configuração de um perfil da produção de leis na Alesc, e o modelo, uma explicação a partir de variáveis endógenas, ou seja, a dinâmica interna do Legislativo.

Na segunda metodologia têm-se como referência os trabalhos de Ames (1986, 2001), que utiliza como modelo de explicação variáveis exógenas do clientelismo, privilegiando os constrangimentos do sistema eleitoral. A partir da revisão de seu modelo se vai verificar a porcentagem de leis do tipo clientelista que os deputados produzem e destinam ao seu “distrito eleitoral”. A segunda metodologia proporciona a certeza na vinculação eleitoral, o que caracteriza a relação clientelista.

A construção de um perfil da produção de leis, contudo, depende de uma reconstrução histórica do conceito de clientelismo. Se a hipótese a ser testada pretende mensurar um conceito, não devem existir dúvidas sobre seu entendimento, do contrário não serão conhecidos os motivos que o originaram, quais são as explicações para seu funcionamento, tornando a construção do perfil da produção inócua, revelando apenas estaticamente a produção das leis na Alesc.

A reconstrução histórica do conceito esta distribuída em três capítulos. Numa perspectiva geral os três capítulos são estágios na “estratégia de aproximação” do entendimento do clientelismo na Alesc. O clientelismo, apesar de ser um conceito conhecido, é usado sem precisão na descrição dos fenômenos sociopolíticos. Para não se incorrer neste erro, propõe-se no capítulo 1 uma definição generalizadora que exclua aspectos subjetivos e que possa ser complementada com características específicas de acordo com o tempo e espaço em que o fenômeno ocorre.

No capítulo 1 se iniciará a “estratégia de aproximação” com a exemplificação do modo como o clientelismo ocorre em vários países. A revisão da literatura internacional se deve ao fato do clientelismo ser encontrado em vários países, sendo importante tema de estudos em todos eles. Com o objetivo de procurar semelhanças entre o processo evolutivo do clientelismo nos diferentes países, empreende-se ao final do capítulo uma comparação histórica que proporcione uma descrição da evolução do fenômeno nos diferentes países.

No capítulo 2, a partir das características generalizadoras da literatura internacional, reconstruir-se-á a história política brasileira sobre a perspectiva do clientelismo. O importante na reconstrução é especificar as diferentes fases históricas que o clientelismo assume no contexto brasileiro. Uma segunda tarefa será a diferenciação do clientelismo de outros conceitos que descrevem o processo político brasileiro.

No capítulo 3, a “estratégia de aproximação” estará focada na história política de Santa Catarina. As fases do fenômeno dispostas no capítulo 2 servirão como guia na reconstrução do fenômeno em Santa Catarina. A disponibilidade de estudos de poder local das diversas regiões do Estado possibilitou uma compreensão das diversas formas de adaptação do clientelismo catarinense, o que reforçou o argumento discutido no capítulo 1, de que fatores culturais promovem uma determinação nas formas como o clientelismo se apresenta.

Ao final da dissertação pretende-se ter respondido, além das duas hipóteses, algumas questões teóricas a respeito do clientelismo, utilizando a idéia de uma “estratégia de aproximação” dispersa entre os três primeiros capítulos. São elas: o que é o clientelismo; existem especificidades culturais do clientelismo no Brasil e no Estado de Santa Catarina; existem especificidades regionais; a reconstrução histórica das especificidades regionais no Estado de Santa Catarina ajuda a explicar o clientelismo na produção de leis da Alesc.

CAPÍTULO I

CLIENTELISMO: definição, metodologia, origem e literatura internacional

O clientelismo é alvo de inúmeros estudos, pois apesar de sua raiz rural, não teve fim com a urbanização se transformando no meio urbano continuou sendo uma das principais formas de adaptação política. Torna-se assim, uma rica metodologia de verificação das transformações da modernidade, como um campo para os estudos de análise comparativa entre nações e seus processos de construção do estado (Lemarchand & Roniger, 1981).

O objetivo do capítulo é revisar a literatura internacional sobre o fenômeno do clientelismo. Com o intuito de evitar a exposição aleatória dos textos, duas tarefas são indispensáveis: a definição do termo clientelismo, e a adoção de uma metodologia que torne possível uma generalização das diferentes especificidades e características, encontradas na literatura internacional.

O capítulo está dividido em cinco seções. Na primeira, apresentar-se-á a definição de clientelismo formulada por Bahia (1997). A definição de fenômenos nas ciências humanas é tarefa difícil, devido aos fenômenos apresentarem características singulares tanto geograficamente quanto ao longo da história. O clientelismo, por sua vez, aumenta o grau de dificuldade, pois engloba aspectos subjetivos, ou seja, envolve julgamento de valores.

Como o principal objetivo do capítulo é revisar a literatura internacional do clientelismo, optou-se por uma definição que facilite a adoção de uma metodologia de comparação entre culturas. A intenção é separar um “núcleo duro” na definição do clientelismo, e num segundo momento, após a revisão da literatura, complementar este “núcleo duro” com características restritas a fases históricas e culturais.

Na segunda parte, serão apresentadas as metodologias proposta por Graziano (1975 apud Bahia 1997), para a descrição do clientelismo. A primeira, nomeada de *taxonômica*, que será utilizada somente no capítulo 2, tem como intenção diferenciar o clientelismo de outros conceitos políticos, como *patronagem*, *corporativismo*, *populismo* e *patrimonialismo*. A segunda, nomeada *gradualista*, utiliza como variável a evolução de uma sociedade e suas especificidades para a explicação do fenômeno clientelista.

A opção pela metodologia *gradualista* na revisão da literatura internacional tem duas explicações: torna possível uma comparação e posterior generalização de como o clientelismo se adaptou à cultura política dos países pesquisados, como também é o principal recurso metodológico utilizado pelos autores aqui revisados na descrição do clientelismo.

Na terceira parte, como introdução à revisão da literatura, far-se-á uma revisão da origem histórica do clientelismo. A origem histórica se refere aos períodos históricos, excluídos os contemporâneos. São eles: a Grécia Antiga, onde o clientelismo era praticado entre iguais; a Roma antiga, onde assume as características subjetivas de lealdade e amizade; a Idade Média, quando se origina uma de suas “modalidades”, o *patrimonialismo*, e na formação dos Estados Nacionais, quando os cargos burocráticos tornam-se o caminho para a corte.

Na quarta parte, far-se-á uma exposição, através de artigos da literatura internacional. Os artigos foram organizados segundo uma perspectiva histórica e agrupados em três grupos diferentes: África e Ásia, Europa, e América Latina. A ênfase na leitura dos artigos foi a de esclarecer como as diferentes fases do fenômeno se processam nos países estudados. A investigação na revisão dos artigos pretende constatar reincidências de características, para uma posterior caracterização da definição.

Na quinta parte, a intenção é comparar os textos, para que sejam encontrados elementos que possam caracterizar o clientelismo em suas diversas fases e em suas diversas

“adaptações culturais”. Outros artigos revisados, como o de Scott (1972), disponibilizaram elementos que caracterizam as duas fases do clientelismo – a tradicional e a moderna. A novidade se apresenta pelo desmembramento das fases na busca de detalhes perdidos com a análise dicotômica. George Avelino Filho (1994) já havia se referido ao baixo aproveitamento da diversidade histórica e geográfica na descrição dual do clientelismo, porém Avelino Filho se restringe a acrescentar uma terceira fase.

A comparação histórica entre países possibilita o entendimento da diversidade de formas culturais que o clientelismo adquire. A literatura de comparação histórica (Scokpol 1984; Barros 2001) tem como trunfo, a possibilidade de encontrar aspectos generalizadores do fenômeno, ao mesmo tempo em que oferece indícios de como as sociedades reagem singularmente ao fenômeno.

1.1 A definição do clientelismo

A definição de clientelismo adotada nesta dissertação foi retirada da tese de doutorado intitulada *Raízes e Fundamentos de uma Teoria de Troca Política Assimétrica/Clientelista*, de autoria de Luiz Bahia. (1997). A tese, em seu segundo capítulo, desenvolve uma revisão de literatura sobre o tema clientelismo.

O presente capítulo é inspirado no segundo capítulo da tese de Bahia, em grande parte pela disponibilização de vários dos artigos da literatura que não se encontravam nas bibliotecas pesquisadas, mas, principalmente, porque ele corretamente sintetiza um aspecto central do clientelismo que está presente em definições que antecederam à por ele sugerida. Ou seja, a qualidade da definição se deve à capacidade de resumir a definição de clientelismo promovida por outros autores.

“*Tipo singular de relações de trocas assimétricas...*” (Bahia 1997, p. 99)

A opção pela definição feita por Bahia pode ser entendida quando da comparação com outra definição, mais antiga, proposta por dois dos principais autores da literatura internacional: “*Uma relação mais ou menos personalista, afetiva e recíproca entre atores, ou grupos de atores comandando recursos desiguais e envolvendo transações com benefício mútuo.*” (Legg e Lemarchand 1972, p.151)

O objetivo principal na busca de uma definição é resumir as características mais generalizadoras de um fenômeno. Com a generalização procura-se um “núcleo duro” , que possa ser complementado com estudo de casos. A definição de Legg e Lemarchand (1972), dentro desta perspectiva, tem um ponto negativo, qual seja, a inclusão de aspectos subjetivos, descritos pelas palavras: personalista e afetiva.

O problema em incluir aspectos subjetivos na definição está na dificuldade de comparação entre o grau de variação em que o personalismo e a afetividade são encontrados nos países ou regiões. Somente com estudos de caso, restritos no tempo e no espaço, pode-se tentar mensurar elementos subjetivos. Na segunda seção, quando serão expostas as metodologias adotadas, a exclusão das subjetividades inerentes ao clientelismo será retomada.

De outro lado, a definição de Bahia proporciona uma economia de palavras, o que facilita sua compreensão, sem perder a possibilidade de receber caracterizações restritas a períodos históricos ou a regiões geográficas. Fica clara, portanto, a opção pelo empírico ao invés do normativo.

1.2 Uma metodologia para a revisão e comparação histórica

Na definição do clientelismo, optou-se pela exclusão de características subjetivas. O propósito da exclusão era proporcionar uma definição que facilitasse a comparação histórica entre as diversas formas que o clientelismo adquire nas culturas políticas de cada país. Do contrário, com a adoção de características subjetivas, a comparação histórica se

tornaria complexa, como no caso de comparar o grau de afinidade entre o “mandão brasileiro” e seu agregado com o colonizador de tribo africana e seus agregados, sem a utilização dos recursos de estudo de caso.

Deve estar claro que os estudos de caso são essenciais no entendimento do clientelismo. Mas, sendo o produto final do capítulo a comparação da literatura, para que sejam identificados aspectos gerais do fenômeno, a opção pela definição que privilegie a generalização é a mais acertada para uma “estratégia de aproximação” do fenômeno clientelista.

Na escolha de uma metodologia para a revisão da literatura e posterior comparação, a estratégia deve ser ampliada para cumprir com duas tarefas apontadas por Roniger e Lemarchand (1981) como de importância no esclarecimento do fenômeno clientelista e sua mensuração:

a) a possibilidade de “mapear” a diversidade de “adaptações culturais”. O clientelismo está presente principalmente, mas não exclusivamente, em países subdesenvolvidos. Desde sua forma Africana de ampliação da proteção social, a qual suplantou a proteção étnica, passando pela Europa, como na Itália, onde através da máfia montou-se um esquema de benefícios concentrados e lealdade, até a América Latina, onde a inserção de grupos sociais ocorreu após a formação dos partidos políticos, e o clientelismo encontrou uma maneira de “informalizar” decisões.

b) o esclarecimento da característica de “permanência” do clientelismo na mudança de sociedades tradicionais para as modernas. O clientelismo tornou-se um conceito de destaque na literatura sobre a representação devido à sua natureza informal e persistente, uma vez que, mesmo com todos os “mecanismos de agregação” - voto universal, eleições periódicas, partidos e parlamento - das decisões públicas efetivadas, permanece a informalidade entre eleitores e representantes, ou seja, mesmo cumpridos os procedimentos formais da democracia representativa, existe uma maneira “não universal” de se tomarem

decisões, concentrando benefícios. Ou seja, captar sua diversidade geográfica na primeira tarefa e sua diversidade histórica na segunda.

Quanto à diversidade geográfica, a discussão precedente entre a adoção de estudo de casos e a generalização expõe o motivo para a adoção da procura por aspectos passíveis de generalização.

Com respeito à “permanência” histórica na literatura, foram encontradas várias metodologias para a tarefa de esclarecer a evolução histórica do clientelismo. Contudo, a maioria se restringe a explicar a permanência histórica do clientelismo a partir da dicotomia entre a sua forma tradicional e sua forma moderna, restrição que revela a preocupação com o tema sociológico da modernização.

O problema com a adoção de uma dicotomia está na redução da explicação. Na realidade, as mudanças históricas podem ocorrer de diversas maneiras, compreendendo uma variedade de elementos que, uma vez isolados, configuram uma relação de troca assimétrica diferente da precedente, como veremos ao final do capítulo.

Como alternativa à dicotomia – tradicional/moderno –, adotou-se a metodologia proposta por Graziano (1975 apud Bahia 1997), que se divide em duas. A primeira metodologia, da *taxonômica*, será usada no próximo capítulo para diferenciar o clientelismo de outras práticas informais do processo decisório brasileiro, como o *Patrimonialismo*, a *Patronagem*, o *Corporativismo*, e o *Populismo*. Os outros conceitos enumerados acima existem em outros países, porém são de melhor entendimento no “conhecido” contexto da política brasileira.

A segunda metodologia, *gradualista*, será utilizada neste capítulo, com uma diferença: não se utilizará a evolução de uma sociedade, como propõe Graziano, o que se fará somente no próximo capítulo com o Brasil. Neste capítulo, será utilizada a metodologia *gradualista* para diferenciar os diversos momentos históricos do clientelismo.

A metodologia *gradualista* será usada nas próximas duas seções quando da revisão e comparação histórica da literatura internacional. A intenção é tornar possíveis as análises suplementares à dicotomia - tradicional/moderno – e que possam facilitar o entendimento das várias fases em que o clientelismo pode ser decomposto, como também de todo o processo, e da comparação entre os diferentes processos.

Os artigos são apresentados singularmente, para que possa ficar explícita a diversidade de formas clientelísticas possíveis no contexto internacional. É importante lembrar que a diversidade político-cultural não se encaixa perfeitamente num modelo geral, mas a aproximação é suficiente para um melhor entendimento do fenômeno do clientelismo.

1.3 A origem histórica do clientelismo

Bahia (1997) inicia a revisão da origem histórica do clientelismo a partir da Grécia, onde as relações de clientelas têm semelhanças com a de amizade, pois a ajuda e a troca só ocorriam entre pessoas de mesmo *status*.

No dicionário do Bobbio (1986), o verbete clientelismo escrito por Graziano indica a Roma antiga como origem do clientelismo. Na Roma antiga a relação clientelística assumia contornos do clientelismo tradicional, pois ocorria entre sujeitos de status diferentes. O termo *patron*, adotado como generalizador do provedor de benefícios, tem sua origem na Roma antiga, e designa um cidadão romano que defende em juízo seus protegidos, destinando-lhes terra para o cultivo, estabelecendo uma relação de dependência tanto econômica quanto política. O agregado ao *patron* é um indivíduo que goza de liberdade, geralmente ex-escravo ou estrangeiro, que retribui a proteção do *patron* com submissão, auxiliando-o de várias maneiras.

Graziano distingue um terceiro momento histórico do clientelismo que acontece na Idade Média, tendo como atores o senhor e o vassalo. Sendo o Estado um ente privado no

período, os benefícios são distribuídos sem que exista uma distinção entre os bens da nação e os bens do rei. O clientelismo medieval tem duas importantes semelhanças com a origem do clientelismo tradicional: a primeira se refere ao monopólio da violência, e a segunda, no provimento de benefícios a partir de recursos privados.

1. 4 A literatura internacional

Nesta seção, através de artigos da literatura internacional, far-se-á uma exposição das diversas adaptações encontradas pelos sistemas políticos no mundo para ajustarem-se ao clientelismo. A revisão dos processos históricos nos países pesquisados serve como guia para a definição e o entendimento do fenômeno no Brasil, tarefa do próximo capítulo.

De início é necessário esclarecer-se a utilização de dois conceitos: *patron* será usado para representar o indivíduo que na primeira fase é o provedor dos benefícios e na segunda o intermediador ou decisor, ou seja o ator que oferta. A opção pela singularidade na nomeação do provedor está na diversidade de nomes atribuídos ao provedor dos benefícios, o que poderia diminuir o esforço de generalização. Como exemplo da diversidade de conceitos, tem-se: Chefe, Boss, Mandão. Enquanto Cliente é o termo generalizador do destinatário dos benefícios.

1.4.1 África e Ásia

Na África tropical, Lemarchand (1972) utiliza a variável clientelismo para elucidar as relações entre a etnicidade e a construção do Estado nação, assim como a ligação entre o micro e o macro níveis de análises da sociologia. O clientelismo para Lemarchand tem um valor heurístico, pois possibilita avaliar aspectos das sociedades tradicionais e modernas, como também das suas transformações.

Segundo Lemarchand, os estudos africanos estiveram pautados na etnia como elemento estruturador das relações sociais e políticas. Porém, com a chegada dos colonizadores e com a independência, os canais de proteção social começaram a ser estabelecidos com a participação de novos atores. Primeiro os comerciantes e, posteriormente, o Estado e sua centralização administrativa. A centralização do Estado acontece através de um processo no qual as etnias passam a ser enfraquecidas por novas alianças ou se transformam no núcleo central das novas alianças.

O início do processo de construção de instituições formais apresenta uma constituição frágil. Neste cenário, a proteção e os novos “produtos” oferecidos pelo Estado ampliam as redes tribais, fornecendo um potencial integrativo. São variáveis do processo integrativo: a) a velocidade da mudança da segurança tribal para a estatal; b) a transferência da lealdade tribal para partidária; e c) os recursos disponíveis para fomentar a competição eleitoral. Essas mudanças podem levar a três resultados possíveis: a substituição da rede de proteção; a ampliação do foco cultural das etnias; ou a produção de um regime mais inclusivo.

Lemarchand oferece, como subsídio da análise, quatro variedades de clientelismo tradicional exposto no quadro da página 73 (1972):

- O *patrimonial*, exemplificado por estados sem distinção entre a propriedade do dirigente e a coisa pública, como os sultanados ou os estados europeus no período do despotismo esclarecido. Os bens são distribuídos como presentes.
- O *feudal*, baseado na troca de terras para o cultivo, segurança por trabalho e lealdade. Sua principal característica é a formalidade, inserida através de cerimônias.
- O *mercantil*, preliminarmente restrito aos acordos comerciais do capitalismo mercantil, no qual os produtos de comércio eram a chave para as alianças políticas
- O *sagrado*, expresso em contextos de filiação religiosa, no qual o líder espiritual detém os vínculos dos clientes com o mundo exterior.

Neste curto resumo podem ser constatadas as três fases iniciais do clientelismo. Na primeira fase, a organização tribal possibilita uma fácil penetração da organização

clientelística devido ao fato de os clientes estarem prontamente agregados. Na segunda fase, com o aparecimento dos novos *patrons*, a ênfase recai sobre a possibilidade de enfraquecimento dos elos de etnia e, portanto, das lealdades primárias para a procura de uma proteção maior, com um maior potencial integrativo, possível com a centralização do Estado. E, finalmente, na terceira fase acontece a transferência de lealdade da etnia para o partido, ou outro grupo organizado, como o exército.

Um segundo texto referente ao contexto cultural africano elabora a categoria das facções para o entendimento das transformações ocorridas com o processo de centralização do Estado, proporcionando continuidade ao texto de Lemarchand (1972), que versou sobre as primeiras fases. Sandbrook (1972) inicia seu artigo com uma crítica à metodologia de classes empregada pelo marxismo. A crítica é fundamentada na não coincidência entre as linhas de clivagens e as categorias sociais utilizadas pela pesquisa de classes sociais. Ao contrário, os indivíduos no clientelismo são agregados sem distinção de classe.

Como alternativa metodológica de classes do marxismo, o autor oferece o conceito de “faccionalismo”, que se refere a grupos organizados na luta por bens coletivos. Diferente da utilização do conceito como facções de partidos ou “subpartidos”, o conceito abrange a lealdade existente nas sociedades tradicionais e possibilita o uso do mesmo nas sociedades modernas, de instituições impessoais.

A transformação para a modernidade modifica a lealdade primordial das tribos para uma nova situação, não mais balizada pela língua e sim pela distribuição de benefícios. A etnia deixa de ser o principal conceito estruturador de explicação social africana devido a não responder a dois aspectos: a cooperação entre etnias e o conflito intra-étnico.

Sandbrook (1972) oferece algumas variáveis para a diferenciação entre o clientelismo tradicional e a forma moderna das máquinas políticas: a) contato pessoal; b) desigualdade de status; c) baixa integração nacional. Na forma de máquina política, o clientelismo pode se manifestar com elementos da forma tradicional, porém o contato se torna cada vez mais impessoal.

Devido à fragilidade do Estado e utilizando seu processo de formação para enfatizar a criação de novas alianças, Sandbrook, através do conceito de contrato social, mostra a fraqueza deste na África e sua substituição por alianças com um caráter de maior previsibilidade e efetivação. Exemplo destas novas formas de aliança são as organizações como o exército ou movimentos sindicais, que em muitos países africanos acabaram por se constituir na única alternativa à segurança tribal.

Portanto, antes de explicar a evolução do processo de centralização do Estado por clivagens, o faccionalismo proporciona uma metodologia que captura as duas fases de lealdade da sociedade africana, encontrando resultados importantes quando utilizado em países que não alcançaram a forma horizontal de lealdade baseada na consciência de classe e na formação de partidos ideológicos.

Com o artigo de Sandbrook, é possível visualizar-se a quarta fase do clientelismo, quando os recursos utilizados pelo *patron* deixam de ser privados e passam a ser intermediados, forçando os clientes a procurarem novos vínculos.

Na Ásia, Scott (1972) apresenta uma análise que privilegia o ponto de vista no qual o clientelismo é entendido como um fenômeno de base informal, explicado pela disposição de um líder oferecer segurança segundo laços de língua e religião, ou como o autor se refere, a partir de “sentimentos primordiais”.

A natureza dos sentimentos primordiais tem base na: a) desigualdade, entre a capacidade do cliente em reivindicar ou ter acesso a recursos, e a decorrente dependência para conseguir estes benefícios monopolizados pelo *patron*; b) relações pessoais recíprocas e flexíveis para o ajustamento às situações encontradas.

Nas relações de sentimentos primordiais são esperados, da parte do *patron*, recursos não tangíveis, como o voto, assegurados pelas habilidades de assistir os clientes diretamente por meio de recursos ligados à propriedade privada, ou através da

intermediação de recursos públicos. Enquanto o cliente espera do *patron* bens tangíveis como a promoção de trabalho, o suporte econômico, apoio militar ou serviços políticos.

Com as transformações modernas, urbanização e industrialização, a relação sobrevive e se desenvolve pela persistência das desigualdades de mercado, pela ausência de garantias institucionais, e pela incapacidade de novos líderes oferecerem alternativas de competição política em contraponto à estratégia clientelista de distribuição de benefícios. As transformações modernas têm como variáveis a duração da colônia e as bases do federalismo implantado, ou seja, os contratos firmados entre o nível local e a administração central.

A contribuição do artigo de Scott (1972) está na utilização do conceito de liderança. Scott evidencia um caráter ativo das lideranças em cooptar, e não somente a passividade dos clientes, apresentando requisitos para a liderança, divididos em dois tipos: os privados com relação às primeiras fases, e os públicos referentes à segunda fase, através do acesso ou da intermediação.

Próximo da Europa e com traços orientais, a Turquia confirma o clientelismo surgido, como nos outros países, devido à desigualdade, à rede de reciprocidade, e à proximidade. Assim como confirma, o seu desenvolvimento, devido ao florescimento de novos líderes procurando por suporte em tempos de rápida mudança econômica

Ozbudum (1980) acrescenta à revisão o conceito de proximidade como uma das causas do clientelismo da primeira fase, ou seja, o caráter geográfico é indispensável para o entendimento da dinâmica clientelista. A explicação para a divisão das fases – tradicional/moderna - é dada pela construção dos partidos nacionais, o que implicou na construção de alianças nacionais. As políticas públicas dos níveis locais passaram a ser negociadas entre outros líderes com recursos públicos, sendo necessárias as regras formais para as negociações.

Com a centralização dos partidos políticos surge a hierarquia dos quadros e as disputas federais por recursos, substituindo o poder econômico do *patron* tradicional pelo intermediador, originando também a patronagem – distribuição de cargos. Os partidos nacionais explicam como a forma piramidal de clientelismo funciona. Se no início a agregação se dava em torno de um líder, com os recursos federais, o líder da agregação pode ser transformado assim em intermediador, ou decisor do destino dos recursos.

Para se tornar um decisor o líder necessita de votos e, portanto, cria nichos. Os denominados novos líderes são favorecidos neste processo, homens de negócio que sabem administrar financeiramente e líderes sindicais com recursos de mobilização. Os líderes tradicionais se transformam em prefeito com a designação de intermediados, caso não evoluam economicamente.

1. 4. 2 Europa

Na Itália, Zuckerman (1973) introduz seu artigo com a mesma preocupação que se terá no próximo capítulo, a de distinguir as diversas fases de clientelismo de outros tipos de *relações de trocas assimétricas*. Destaca a Máfia italiana como substituta do clientelismo tradicional, e como exemplo de articulação clientelista com base na insegurança da população.

A Máfia tem atuação importante na terceira fase do clientelismo italiano, na qual restringe as alternativas de poder de novos líderes por coerção, oferecendo proteção para indivíduos com baixo status social e precárias condições econômicas. A coerção da Máfia é, portanto, uma característica de semelhança entre o processo italiano e os países aqui examinados, mesmo em se tratando de um país europeu, que possui distinções importantes, pois não passou pela fase de colonização.

Fora a possibilidade de uso da força, o artigo de Zurckerman apresenta um modelo para a diferenciação das principais fases. São variáveis do modelo: a) a localização do *patron*, se no nível local ou federal; b) a institucionalização, se estruturada com líderes

formais ou se com relação de contato informal; c) o tipo de recurso, se controla recursos tradicionais como terra, ou recursos de governo, como contratos e benefícios.

O artigo tem como trunfo as hipóteses levantadas antes do estudo de caso. São elas:

- a) persistência, testada com as variáveis, insegurança, lacunas sociais entre os níveis de governo e industrialização incompleta;
- b) fatores culturais, como se constituíram os grupos primários e a normas de relação interpessoais;
- c) presença de ligações sem relação ao clientelismo, o status dominante dos partidos políticos, e a distribuição dos recursos entre os particulares;
- d) clivagem sem a utilização do conceito de classe.

Weingrod (1967), analisando também a Itália, entende ser o clientelismo um fenômeno que persiste devido às “lacunas” criadas com a centralização do Estado. A estrutura organizacional do Estado moderno, com a separação entre vila, cidade e Estado, se processou de maneira rápida. A necessidade de redes de informação não foi concluída, deixando “lacunas” entre os níveis de poder. Diferente de outros autores, Weingrod percebe o clientelismo como uma rede de comunicação, um tipo de organização social.

As “lacunas” se transformaram em campo de trabalho para intermediadores, os quais assumiram o papel de ligar os diferentes níveis através de uma atuação informal. Na sua maioria os intermediadores são profissionais qualificados que sabem como obter informações sobre os recursos e de como é feita sua distribuição. Para Weingrod, oferecem um serviço de integração de grande valor social.

Os partidos políticos, no caso italiano, desempenham funções importantes na rede de comunicação. Os diretórios regionais são outra fonte de informações, alternativa aos intermediadores, na tentativa de preencher as “lacunas”. Atuam na avaliação das políticas desenvolvidas ao nível da vila, além de negociarem os recursos provenientes do nível central.

Weingrod (1967) descreve ao final do artigo o processo de surgimento dos intermediadores. No primeiro estágio, os escritórios de governo, no nível da vila, tinham poucos recursos a oferecer e competiam com outras redes de assistência, como a Igreja Católica. Em 1923, com Mussolini no poder, o partido se funde com o governo e alguns dos líderes locais assumem cargos no governo, instalando a rede de clientela. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a competição partidária tem reinício com as “lacunas” sendo parcialmente preenchidas pelos meios de comunicação.

Complementar à análise do caso italiano, o artigo de Galt (1974) utiliza a região da Sicília para sublinhar as diferenças entre o sistema oficial, composto por códigos, e o sistema real, com bases em ligações pessoais. O sistema oficial recebeu a crítica inicial de ser provido de pouca adaptação às condições locais. Num sistema isolado como a ilha da Sicília, alianças de amizade e lealdade mútua têm valorização maior em comparação aos códigos do sistema real.

O sistema oficial é entendido como passível de corrupção, já que se processa longe dos olhos da população. Serviços burocráticos, com assinaturas, duplicatas, e a espera nas filas, debilitam a imagem do sistema oficial, enquanto as alianças de amizade e lealdade estão internalizadas na cultura diária, despertando maior grau de confiança e de comensurabilidade social.

Galt, com este artigo, reforça a possibilidade de o clientelismo ter um desempenho positivo para a sociedade, controvérsia discutida no capítulo de conclusão. Enquanto os processos burocráticos encontram dificuldades de serem organizados, efetivados e aceitos culturalmente, o clientelismo pode servir como um sistema de créditos culturais suficiente para organizar as demandas sociais.

Ainda na Europa, os estudos sobre o clientelismo na Espanha são importante fonte de pesquisa para a tentativa de generalizar o conceito. Luzon (1995) tem a pretensão inicial de fazer uma definição complexa do clientelismo como relações informais de intercâmbio

recíprocos de bens, que permanecem à margem do sistema, e são mantidos por uma forte desigualdade social.

Estando atento à diversidade de nomenclaturas que pode assumir os *patrons*, tais como “cacique”, “boss”, “jefe”, Luzon apresenta a relação *Patron-Cliente* como um vínculo social de tipo instrumental. Os bens são intercambiados individualmente ou coletivamente, e ocorrem entre indivíduos com acesso diferenciado aos recursos tanto políticos como econômicos.

O acesso político engloba as políticas públicas em geral, como água, luz e esgoto, ou mesmo a educação igualitária, e o acesso aos cargos políticos, através de concursos formais. O acesso aos recursos econômicos está intrinsecamente ligado aos políticos, o que significa além de cargos via patronagem, a intermediação por meio do monopólio no fornecimento de alguns dos produtos do mercado.

O *patron* pode ainda se utilizar de violência e coerção para efetivar o vínculo com o cliente, subtraindo a possibilidade de haver um caráter voluntário na relação. Como se viu no artigo de Weingrod (1967), a possibilidade da coerção como cooptação se faz efetiva, pois a Espanha é o segundo país onde esta característica é levantada pelos autores estudados.

Devido ao seu aparecimento em situações de insegurança, o clientelismo com uso da força não pode ser restringido somente às áreas rurais. Mesmo com a urbanização e a desvinculação do cliente com o *patron* rural, com maiores constatações quanto ao uso de violência, a insegurança pode ser encontrada nas migrações periféricas das grandes cidades. Nas áreas rurais, a insegurança foi em parte absorvida pelo sufrágio universal que dotou o cliente de uma compensação econômica pela troca do voto.

Ao final do artigo, Luzon apresenta como uma das características do clientelismo a possibilidade deste se tornar um meio de intercâmbio político que impede o conflito social direto. Nesta constatação está embutido o apaziguamento de ações coletivas de

transformação social, organizadas por grupos, ou seja, o impedimento do conflito direto pode ser mais um aspecto de coerção, revestido de passividade.

Completando o estudo de casos europeus, Perez (1995) estuda o clientelismo de partido na Espanha, tendo novamente o intermediário como ator principal no processo de mudança do clientelismo tradicional para o partidário. Perez descreve o saber técnico como o principal trunfo dos intermediários, juntamente com o acesso aos recursos, como já argumentado no artigo de Weingrod (1967).

O clientelismo de partido é renomeado por Perez como clientelismo de massas, pois diferente do tradicional, o clientelismo de massas se efetiva através de entidades coletivas. Com uma pesquisa metodológica de análise de jornais e entrevistas com diversos líderes, a autora formula dois tipos diferentes de clientelismo: o *laboral*, que utiliza recursos de patronagem, e o *consencional*, que utiliza distribuição de recursos de políticas públicas.

A autora destaca a manutenção da expectativa de recebimento dos recursos por parte dos clientes como uma importante característica da relação. Mesmo sendo a distribuição dos recursos um direito que se apresenta como um favor, considerado como a principal característica da relação clientelista, a expectativa de recebimento aparece como uma variável psicológica importante para a compreensão do ritmo das trocas entre *patron* e cliente.

1. 4. 3 América Latina

Na América Latina, especificamente no México, Purcell, (1981) esclarece o clientelismo a partir de uma visão ampla da história que tem início com a falta de comunicação entre os senhores de terra e a coroa espanhola. A coroa, nestas circunstâncias, precisou delegar poder aos senhores que se tornaram o principal intermediário dos recursos. Com a independência, as elites locais procuram através da expansão de sua clientela

garantir suas posses, com os camponeses servindo de moeda simbólica no período de guerras entre senhores.

Com a Revolução de 1910, a massa de camponeses passa a possuir terra, o que poderia parecer o fim da dependência clientelista. Entretanto, os camponeses ficaram excluídos do acesso aos bens públicos, enquanto as elites se organizaram para construir um sistema de circulação na ocupação da presidência e na estrutura partidária do partido majoritário, o PRI, organização legitimada até recentemente. O outro ator histórico que poderia ter quebrado o sistema de vinculação é o operariado urbano, que, porém, foi organizado antes de assumir sua identidade política, sendo cooptado para a estrutura já organizada.

Para Purcell, em sua evolução histórica, o clientelismo mexicano não se colocou contra o fim das formas tradicionais, apenas se adaptou à estrutura da proteção de clãs para a prática de intermediar os novos bens públicos conseguidos pela burguesia ascendente através de máquinas partidárias. A centralização foi um ganho organizacional para os *patrons*, que através da função de intermediador com acesso aos recursos não precisaram disputar ou organizar clientes.

O artigo de Purcell destaca três fases de conflito no clientelismo mexicano: a primeira, com a centralização da rede de clientes e a disputa por agregação dos clientes despojados da segurança da coroa; a segunda, com a transição do clientelismo individual para o de massas ou organizado, com o aparecimento de bases estáveis de clientela e a possibilidade dos grupos organizados institucionalizarem suas demandas via corporativismo; a terceira, com a convivência do clientelismo tradicional e o organizado.

Para finalizar o artigo, Purcell apresenta as principais condições para persistência do fenômeno: a) a não incorporação das demandas rurais, possibilitando a continuidade da dominação de *patrons* tradicionais e a diminuição da disputa pela intermediação de recursos; b) a manutenção de grupos fora das estruturas corporativas.

Outro autor que utiliza a América Latina como estudo de caso é Hanes (1980). Mais preocupado em entender a teoria da dependência, Hanes lista algumas variáveis que afetam internamente o funcionamento das sociedades dependentes: a participação do capital estrangeiro, o sistema partidário, a motivação na participação política, e entre estes o clientelismo.

Com o crescimento dos recursos do bem-estar social, o Estado se sobrepõe às redes de proteção. A presença política local se torna dependente da rede ampliada estatal. Contudo, pela sua natureza distributiva, que no caso dos países em desenvolvimento é escassa, não podendo atingir a todos os grupos, os recursos do Estado são cada vez mais disputados, gerando uma persistente dependência aos chefes que possuem os meios para consegui-los.

A persistência é também de fácil constatação em países onde são necessários suprimentos extras de segurança para a população, devido à fraca presença do aparelho coercitivo do Estado, em caso de guerrilhas ou violência urbana, ou em situações de instabilidade, nas quais as redes privadas passam a providenciar a proteção adequada.

No Peru, segundo Guasti (1980), antes de 1968, as redes clientelistas eram encontradas por toda parte, contudo uma das funções do regime militar instaurado naquele ano foi acabar com estas redes tidas como responsáveis pelo subdesenvolvimento do país. Para tanto, os militares excluíram o sistema partidário e promoveram uma reforma para racionalizar e modernizar a burocracia com novas agências.

As mudanças burocráticas atingiram o setor agrário através de uma reforma agrária e também com a organização de cooperativas, mas não em todo território, e sim seguindo preceitos corporativos, e a indicação pelos chefes de comunidades. O impacto dessas reformas para a independência dos camponeses foi pequena. As relações pessoais existentes no clientelismo foram transferidas dos senhores para os burocratas. Os burocratas designados formaram comitês baseados em relações de amizade, restabelecendo as relações de comunidade e responsabilidade preexistentes.

Mesmo aumentando a capacidade reguladora com as novas agências, as reformas introduzidas com o governo militar não eliminaram as relações clientelísticas. A escolha dos líderes das cooperativas agrárias ocorreu com base no poder de cooptação de líderes locais. Com o fim do governo militar os novos partidos utilizaram os *patrons* tradicionais e os modernos para a montagem de sua estrutura.

1. 5 Uma comparação histórico cultural do clientelismo.

A tarefa nesta seção é de tentar comparar por fases históricas os diferentes países apresentados no capítulo, e assim evidenciar características que possibilitam uma melhor compreensão de como acontece a evolução histórica do fenômeno e qual a natureza das *relações de trocas assimétricas* do tipo clientelista.

Uma definição de clientelismo encontra vários obstáculos. Devido à sua essência dinâmica e cultural, cada país apresenta pelo menos uma característica singular em uma das fases do processo de transformação contínua do clientelismo. Para que nada se perca na tentativa de definir o clientelismo em meio à diversidade de variáveis, escolher-se-á a definição adotada por Bahia (1997), e para revisar a literatura, a metodologia *gradualista* utilizada por Graziano (1975 apud Bahia 1997).

A revisão da literatura internacional sobre o clientelismo, de sua parte mostrou-se pouco homogênea na escolha das variáveis para mensuração do fenômeno. Cada autor apresenta uma metodologia para a constatação da mudança do clientelismo tradicional para o moderno. Outra importante constatação é a de que os artigos não fazem uma reconstrução histórica completa; na sua maioria se restringem a explicar como ocorreu a transição dos aspectos tradicionais do clientelismo para os aspectos modernos, enfatizando, em alguns casos, o tradicional, em outros o moderno.

A adoção da dicotomia para explicação do clientelismo, contudo, encobre aspectos importantes para o entendimento da evolução do fenômeno. O clientelismo tradicional não teve seu fim decretado com o aparecimento do sufrágio universal. A transição, na verdade, foi lenta; o aparecimento de comerciantes e bacharéis ofereceu uma alternativa de poder e uma maior competição aos *patrons* tradicionais. Portanto, a partir da comparação entre os textos revisados pode-se oferecer uma nova divisão histórica da evolução do clientelismo, de maneira a proporcionar uma melhor compreensão do fenômeno.

Os artigos referentes à África e à Ásia são estudos sociológicos preocupados em explicar como ocorreu a transição dos aspectos do clientelismo tradicional com base na relações de etnias. Lemarchand (1972), preocupado em se desvincular dos estudos antropológicos, que não revelam o caráter assimétrico do clientelismo, mostra que a agregação por tribos é um facilitador para os novos *patrons*, pois os nichos políticos já estavam prontos.

Sandbrook (1972) se refere à “vantagem” da agregação tribal quando cunha o conceito de faccionalismo para explicar a transferência da lealdade tribal para a dos novos *patrons*, comerciantes e intermediadores dos novos benefícios do Estado Nacional. Os artigos centrados nos estados africanos revelam que antes da transferência da lealdade tribal para a partidária, aparecem novos *patrons* que disputam com o Estado tanto o oferecimento de bens públicos quanto o reconhecimento por parte da clientela.

Os artigos europeus ressaltam a possibilidade de o clientelismo ser interpretado como algo positivo na gerência pública das políticas, em contraponto à presença formal do Estado Nacional. Na Itália, Galt (1974) explica a positividade do clientelismo pela preferência dos cidadãos ao contato informal na implementação de políticas públicas. A impessoalidade do Estado burocrático é vista como passível de corrupção, pois se processa longe dos olhos da população.

Zuckerman (1973) destaca a Máfia como concorrente do Estado na oferta de proteção à população. Aqui mais uma vez se faz notar que a passagem do clientelismo

tradicional para o moderno ocorre de maneira mais detalhada do que a dicotomia pode revelar. A Máfia atua, segundo Weingrod (1967), nas “lacunas” deixadas pelo Estado em seu processo de centralização.

Na América Latina, especificamente no México, tem-se a exemplificação de Purcell (1981), da conciliação das elites no momento da unificação do Estado Nacional para a utilização do clientelismo como meio de permanência no poder, impedindo a difusão da idéia de universalidade na distribuição de políticas públicas. O artigo de Purcell exemplifica mais um detalhe da transição tradicional/ moderna, qual seja, o da permanência de *patrons* tradicionais na política moderna.

No artigo sobre o Peru, Guasti ilustra a participação dos militares, outro importante ator na América Latina. Os militares peruanos, como os do resto da América Latina, ao assumirem o poder tentam autoritariamente empreender mudanças na forma clientelista de decisão das políticas através de critérios técnicos. Contudo, devido à escassez de recursos, acabam por ter de escolher quais regiões deveriam ser beneficiadas, retornando à criticada adoção de critérios pessoais.

Depreende-se da comparação das diversas adaptações as culturas nacionais que o clientelismo, apesar de sua diversidade, tem aspectos generalizantes na sua evolução. Tanto na África como na Europa e América Latina, o clientelismo passou por várias fases históricas. Como a intenção é facilitar a percepção das características que se modificam gradualmente, optou-se pela divisão da evolução do clientelismo em seis fases, explanadas a seguir.

A primeira fase é dada pelo padrão de alianças primordiais, nas quais o *patron* oferece aos clientes uma forma completa de proteção provida privativamente, incluindo violência, saúde e trabalho. Não existem nesta fase alternativas de proteção ao cliente, estando a relação construída em bases de reciprocidade, mas sem fins imediatos. Na relação primordial o tempo das trocas ocorre com certa distância entre elas, tornando possível um comprometimento próximo da cumplicidade.

A segunda fase inicia-se com a participação de novos comerciantes e bacharéis, os quais não possuem uma variedade de produtos, como no caso dos *patrons* da primeira fase. Ao contrário, especializam-se em um dos produtos, ou seja, saúde quando médicos, proteção através da violência privada, ou intermediação quando conhecem a administração do Estado. O aparecimento dos bacharéis implica no aumento do grau de competição no nível local, todavia a competição muitas vezes é substituída por acordos entre velhos e novos *patrons*.

Na terceira fase, cada vez mais os recursos utilizados são providos pelo Estado, e o *patron* passa a intermediar estes recursos. Esta fase ilustra a construção do Estado Nacional, no qual a centralização do poder de coerção e do mercado são os principais indicativos da formalização dos “mecanismos de agregação”. Nesta fase, devido ao Estado atuar de maneira débil, não estando presente na totalidade do território nacional, propicia a utilização da violência pelo *patron* para a garantia de acordos de troca entre os votos para o governo nas eleições e a intermediação das políticas públicas.

A competição entre os *patrons* tradicionais e os novos políticos caracteriza a quarta fase. Atuando com vínculos fora da comunidade, a relação clientelística se torna mais profana. As trocas são mais pragmáticas e a relação de cumplicidade passa a ter cálculos de vantagem explícitos, como o cálculo eleitoral, e o tempo de duração das trocas é reduzido. Inicia-se nesta fase a troca de votos por novos produtos procedentes do crescimento da administração central, e da regulação promovida pelas novas agências.

A quinta fase anuncia o fim dos *patrons* tradicionais. Esta afirmação, porém, só pode ser validada com o estudo de casos específicos, como se viu no próximo capítulo. A principal característica é a presença de novos *patrons* que agregam suas clientelas de várias maneiras, através de sindicatos quando líderes sindicais, ou pela posse dos meios de produção, com dois possíveis casos: o tradicional, proprietário de terras; e o moderno, proprietário de fábrica. A clientela novamente é cooptada como no início do processo

tradicional; a diferença está nas alternativas oferecidas, à violência e ao voto universal inexistente na terceira fase.

A sexta fase é marcada pelo perfil dos novos *patrons*, dado pelo acesso às informações dos produtos de seguridade oferecidos pelo Estado de bem-estar, ou por profissionais que entendam de administração da máquina pública. Somam-se ao aparecimento do Estado como distribuidor de benefícios as transformações ocorridas com a urbanização e a industrialização.

CAPÍTULO II

CLIENTELISMO BRASILEIRO: suas fases no processo histórico

“Há imprecisão e inconsistência no uso de conceitos básicos como *mandonismo*, *coronelismo*, *clientelismo*, *patrimonialismo*, e *feudalismo*. A dificuldade não é certamente privilégio brasileiro, uma vez que tais conceitos são reconhecidamente complexos. Basta, como exemplo, mencionar a imensa literatura produzida em torno do fenômeno do *clientelismo*, as discussões sobre o conteúdo deste conceito e as dificuldades de empregá-lo de maneira proveitosa.” (Carvalho 1997)

No capítulo 1 a tarefa era revisar a literatura sobre o clientelismo. Nos diferentes países pesquisados, buscavam-se características que possibilitassem a generalização do conceito de clientelismo. A revisão estava estruturada na definição de clientelismo proposta por Bahia (1997), como uma *relação de trocas assimétricas*, e numa metodologia proposta por Graziano (1975 apud Bahia 1997), nomeada *gradualista*, que utiliza como variável a evolução do conceito em uma sociedade.

Ao final do capítulo 1 a comparação da literatura internacional proporcionou dois produtos: a caracterização de especificidades culturais do clientelismo, e a divisão da evolução histórica do clientelismo em seis fases. Se na definição a procura por um “núcleo duro” do clientelismo era a “estratégia de aproximação” adotada para que um entendimento generalizador do fenômeno fosse alcançado, na comparação da literatura internacional a intenção era verificar a existência das diferentes fases que o clientelismo assume no decorrer do processo histórico. Assim, a preocupação muda para as especificações da cultura política de cada país na assimilação da prática clientelista.

Neste capítulo, o foco na generalização da definição do clientelismo tem menor importância diante das especificações que a cultura política no Brasil produz na assimilação da prática clientelista. O capítulo está dividido em três seções. A primeira tem como intenção diferenciar o conceito de clientelismo de outros conceitos da prática e vocabulário político brasileiro. A tarefa da primeira seção tem como referência a metodologia da *taxonômica* proposta por Graziano (1975 apud Bahia 1997).

A segunda seção retoma como referência a metodologia *gradualista*, agora restrita à evolução da sociedade brasileira. Contudo, os estudos de casos relatados na literatura internacional não devem ser esquecidos na análise, servindo de contraponto para uma especificação da cultura brasileira. A seção está dividida em seis partes que refletem a divisão de fases propostas no final do capítulo¹. A intenção é esclarecer a evolução do clientelismo no Brasil, utilizando o processo histórico, ao invés dicotomia entre o tradicional e o moderno.

Na terceira seção se apresentará um resumo das fases do clientelismo brasileiro. A análise do processo histórico do clientelismo brasileiro traz a possibilidade de testar o quanto generalizadora é a definição proposta por Bahia (1997), como também cumpre uma nova etapa na “estratégia de aproximação” do clientelismo catarinense.

A mensuração, com dados e hipóteses, será o tema do capítulo de teste de hipótese. Neste capítulo, como no anterior, a principal intenção é revisar e organizar estudos acerca do conceito de clientelismo para a formação de um pano de fundo conceitual e histórico do fenômeno que se pretende mensurar e entender.

2.1 Outros tipos de conceitos na política brasileira

A história política no Brasil é exemplo de informalidade na representação. Reportagens na mídia sobre os representantes brasileiros, na maioria das vezes, estão

relacionadas a um comportamento clientelista, ou à patronagem, quando não à corrupção. A variedade de práticas que também são alternativas à participação formal fomentou uma literatura de distinção conceitual.

A tarefa de diferenciar os diversos conceitos, seguindo a metodologia da *taxonomia* de Graziano (1975), torna-se necessária devido ao conceito de clientelismo ser confundido com os de *Mandonismo, Coronelismo, Patronagem, Patrimonialismo, Populismo e Corporativismo*. A presente tarefa tem nos textos de Nunes (1997) e Carvalho (1997) clara exposição, o que limita a contribuição da presente dissertação a resumir os conceitos e indicar o principal ponto de distinção, além de sugerir referências que possibilitem o detalhamento das práticas usualmente confundidas.

Edson Nunes (1997) pontua a diferença do clientelismo através da distinção entre o “universalismo de procedimento”, entendido como normas iguais e válidas para todos, e outras formas de relação entre sociedade e estado surgidas no cotidiano político a partir dos anos 30, entre elas o *insulamento burocrático*: proteção do núcleo técnico do governo contra organizações de pressão.

Para explicar a diferença entre o “universalismo de procedimento” e o clientelismo, Nunes adota um segundo tipo de distinção entre as trocas específicas do processo capitalista e as trocas generalizadas que caracterizam o clientelismo. Esta distinção, utilizada por outros autores, entre eles Lemarchand e Roniger (1981), tem como ponto crucial a noção de utilidade nas trocas. Enquanto as trocas capitalistas têm utilidade específica, monetizável, as trocas clientelísticas assumem uma “não utilidade”, ou seja, têm a aparência de um favor que pode ser trocado ou não com valores monetários.

A literatura de distinção assume claramente esta tarefa no artigo de Carvalho (1997), *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual*, que, como diz o título, procura fazer uma distinção de alguns dos conceitos mais importantes para a compreensão do clientelismo. A tarefa é posta em execução com a finalidade de revisar e esclarecer

conceitos que, devido ao acúmulo de pesquisas, tiveram como reflexo um rendimento decrescente na formulação de teorias.

A diferença entre o trabalho de Nunes e o de Carvalho é a de que o primeiro diferencia o clientelismo de outros conceitos ou como prefere chamar, gramáticas políticas. E o segundo difere o conceito de clientelismo na variável temporal. Como se verá na próxima tarefa, *Mandonismo* e *Coronelismo* são fases temporais do clientelismo brasileiro. A tarefa de Nunes, portanto, é a presente, qual seja, diferenciar as fases do clientelismo, e a tarefa de Carvalho a próxima, na qual se contará com outros autores para diferenciar as fases.

Antes de se passar à próxima seção, de evidenciar a evolução do clientelismo no Brasil, organizam-se os principais conceitos que são confundidos com o clientelismo. A intenção é oferecer uma conceituação breve, e pontuar sua distinção com o conceito de clientelismo, juntamente com uma bibliografia de apoio para o tema.

- *Patronagem*: distribuição de cargos como contraparte na coalizão de governo. A relação entre o deputado e o líder da coalizão é clientelística, o produto da relação são os cargos em troca de votações nos projetos da coalizão. Schumpeter (1944) trata da patronagem como um processo necessário para a formação de um governo, enquanto Ames, Hiroi e Renno (2001) proporcionam uma sofisticada mensuração da patronagem brasileira, com o emprego de multivariáveis.
- *Corporativismo*: relações formais diretas entre o executivo e grupos organizados setorialmente. A distinção do clientelismo está na formalização dos canais de negociação própria do corporativismo, e na identificação *in loco* dos participantes. A literatura concernente ao tema é vasta. Um bom começo é o próprio Nunes (1997).
- *Populismo*: é um tipo de clientelismo entre líderes e a população urbana que perdeu seus vínculos clientelistas rurais e encontra no carisma dos líderes urbanos a possibilidade de se vincular novamente. Portanto, deve ser dada ênfase na característica ideológica, revelada pelo carisma do líder. Weffort (1978) descreve o processo de

incorporação da massa urbana pela elite política, ressaltando fenômenos como do “querenismo” e do “janismo” como exemplos da autonomia popular, explicada pela ausência de partidos eficientes, o que transforma a política num fenômeno de relação entre indivíduos.

- *Patrimonialismo*: o conceito de patrimonialismo é com certeza o mais controverso. Como se adiantou no capítulo 1, quando se trata da origem do clientelismo, o *patrimonialismo* é a fase medieval do clientelismo quando não havia distinção de bens do Estado e os bens do rei.

No Brasil o *patrimonialismo* se tornou um paradigma, uma vez que foi “entrelaçado duplamente” com a ideologia do autoritarismo-técnico de Estado (Schwarzman 1976), e também com a corrupção, pois não diferenciar o público do privado num Estado democrático é contra a lei. Partindo da premissa de que a burocracia brasileira decide autoritariamente, a diferença entre a distribuição de recursos concentrados como parte de uma ideologia de desenvolvimento, e o favorecimento pessoal com esta distribuição torna o conceito de patrimonialismo “incerto” para o uso contemporâneo, justamente pela sua proximidade com a caracterização da corrupção.

2.2 O clientelismo no Brasil

As fases do clientelismo brasileiro se confundem com as fases da história do Brasil. Para cada fase histórica existe uma forma correspondente de clientelismo, com alguma característica distinta e perceptível. As diferentes fases serão apresentadas por seções para uma melhor compreensão, todavia as seis fases devem ser entendidas como uma grande transição do clientelismo das casas grandes para as organizações urbanas.

Entre a variedade de autores que tratam das diversas fases da evolução do clientelismo brasileiro, escolheu-se um número reduzido, mas representativo. O propósito

na escolha é o de centrar a revisão em alguns livros que possam ser analisados profundamente, ao invés de se ficar preso à tentativa de mapear por completo a literatura.

2.2.1 Mandonismo

Como na maioria dos países estudados, o clientelismo no Brasil tem sua origem no meio rural. A nomenclatura mais presente na literatura brasileira para denotação de sua primeira fase é a do *Mandonismo*. Segundo Maria Isaura de Queiroz (1976), no livro *Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e outros ensaios*, a ocupação do solo processado em grandes propriedades fez com que o recém-chegado se recolhesse à sombra do mandão local, o principal representante e intermediador da Coroa portuguesa.

“A resposta à pergunta: Quem é você? Sou gente do coronel fulano”, retrata a lógica política da solidariedade local, que tem como características o núcleo municipal instalado dentro da fazenda, em contraposição à imensidão do território e à dificuldade em povoar o Brasil continental.

A lógica da política local é de dois tipos: entre *patrons*, e de clientela. A primeira, marcada pela atividade econômica dos engenhos. Para produzir riquezas era necessário moer a cana e os engenhos custavam caro, forçando os senhores menos abastados a formarem uma “clientela de *patrons*” em volta dos ricos e, por consequência, criando um padrão de compadrinamento que se estendia às relações familiares, religiosas e de defesa.

A segunda lógica da política local acontecia como no padrão feudal de agregação, em torno de um *patron* que em troca de trabalho oferecia terras e proteção. As instituições políticas eram uma extensão do latifúndio, com os interesses privados confundidos com o público. A lei e o mercado eram regulados pelo *patron*; o isolamento impede o contato do cliente com qualquer outra forma de relação social.

2.2.2 Bacharelismo

No presente tópico a constatação do clientelismo é feita indiretamente pela mudança ocupacional dos representantes e não com estudo de caso ou dados que esclarecerão a relação entre *patrons* e clientes. O livro *A construção da Ordem e o Teatro das Sombras*, de José Murilo de Carvalho (1996), explica a busca pela carreira de Bacharel como o meio para o ingresso na vida política.

Com a proposta de explicar a não-fragmentação do território português em comparação ao espanhol na América do Sul, Carvalho utiliza o argumento de que as elites brasileiras se tornaram um ator político centralizador, devido a sua ideologia homogênea configurada em seu treinamento, via educação, ocupação e carreira políticas. Para verificar o argumento, foi analisado o exame das posições formais na burocracia e das decisões concretas no parlamento.

Três constatações comprovam o argumento da educação como homogenizador da elite imperial brasileira: a) toda elite possuía estudos superiores em oposição à maioria de analfabetos; b) existia uma concentração na formação jurídica; c) a universidade de Coimbra era o principal centro de formação da elite brasileira, promovendo uma concentração geográfica, com contatos entre os estudantes. Em contraposição, a América espanhola permitiu a criação de universidades que devido à vinculação religiosa dava menor peso ao direito, principal meio de formação da classe política brasileira.

A ocupação atua como agente homogenizador pela transmissão de valores e de interesses materiais, e numa economia agroexportadora a divisão do trabalho é bastante simplificada, deixando poucas alternativas ocupacionais. Soma-se à simplicidade da divisão do trabalho a maneira como a construção dos cargos no governo estava vinculada à elite burocrática. Os cargos públicos, assim, tornam-se a principal opção para os bacharéis.

Por último, e o mais importante para o entendimento da diferenciação entre o Mandonismo e o Bacharelismo, está a análise das carreiras, que mostra a circulação do

administradores por cargos e regiões como requisito para a ocupação de posições superiores. A carreira começa na magistratura, em municípios eleitoralmente promissores ou ricos. Eleito deputado, o bacharel garantia seu acesso aos cargos superiores.

Na magistratura, portanto, reside a diferenciação entre o Mandanismo com base na atividade agrária e no poder local, e o Bacharelismo uma nova possibilidade de ingresso na carreira política, com aumento na determinação proporcional ao crescimento na carreira pública. Ao contrário do “mandão”, que tem na posse da terra seu princípio legitimador, o bacharel se utiliza da educação para alcançar seus objetivos.

2.2.3 Coronelismo

Coronelismo, Enxada e Voto, de Victor Nunes Leal (1978) é a principal referência para o entendimento do Coronelismo. A origem do verbete se refere à patente de Coronel da Guarda Nacional, que passou da defesa das instituições políticas do império, com a impossibilidade de atuação do exército em todo território nacional, para uma patente avaliada e conseguida por dinheiro.

O Coronelismo configura-se numa situação de sobreposição de um regime representativo e uma estrutura econômico-social decadente, no qual convivem o poder privado em troca de benefícios públicos. Na ausência do poder público, o coronel serve de intermediação do poder instituído, criando um sistema de reciprocidade, no qual a garantia dos votos é trocada por serviços públicos que aparecem aos olhos da população como um benefício concedido devido à influência do coronel. Ao invés de exemplificar uma autonomia do poder local o Coronelismo é entendido por Leal como uma dependência do poder local ao central, uma troca de votos pela carta branca para a direção do bem público municipal.

Este sistema de reciprocidade engloba os deputados estaduais, que não têm outra maneira de garantir votos a não ser pela aliança ao coronel e seus votos de cabresto, já que os chefes locais custeavam o alistamento e a eleição, e perseguiram os adversários.

O fenômeno coronelista foi esclarecido com estudos de casos em boa parte dos estados brasileiros. Um destes estudos é o de Vilaça e Albuquerque (1965), no Estado de Pernambuco. Para os autores, o coronel sendo amigo do governador e do prefeito capitaliza para si os poderes de polícia, submetendo prefeitos e delegados ao seu comando e personalizando decisões.

Vilaça e Albuquerque estudam quatro casos de Coronelismo no Estado de Pernambuco. Como exemplo escolheu-se o município de Serrita, onde Chico Romão disputa a chefia regional com outro coronel. Duas mortes lhe deram dimensão e força, e seu declínio começa com sua expulsão do partido, por não apoiar nomes para o governo central.

A lógica do coronel todavia é perversa, pois a modernização promovida com os benefícios da urbanização trazida para a cidade, vitima o próprio coronel. Ao contrário do que Leal coloca em alguns casos, a estrutura econômica, com o pagamento feito do próprio bolso para obras na cidade em troca do prestígio, é ainda o principal aliado. O dinheiro do açúcar é o meio de origem e garantia política, e a transformação do engenho em vila, posteriormente em cidade e em município, confirma sua carreira.

Entre os valores de distinção, da cultura do Coronelismo com outras fases do clientelismo, está a “brabeza” do cangaço. O cangaceiro, na interpretação de Chiavemato (1990), é uma vítima das lutas entre coronéis. São camponeses cooptados para lutar por justiça, uma vez que inexistia a possibilidade de justiça social, transformando-se numa polícia privada dos coronéis, na maioria das vezes com a proteção dos governos estaduais.

O “voto de cabresto”, com o posterior “voto mercadoria” é outro ponto de destaque da fase coronelista. O voto de cabresto era facilitado pelo analfabetismo, colocação de piquetes nas estradas, anulação de urnas, destruição de documentos, ou pelo suborno a juízes eleitorais. A mudança para o voto mercadoria acontece com a percepção do valor do voto, como um valor de venda por parte do eleitor que começa a barganhar seu valor.

A transformação do Coronelismo para as máquinas políticas, como se verá, acontece com a diversificação da estrutura econômica e a substituição por líderes da comunidade local ou jovens de família com cultura universitária.

2.2.4 Centralização do Estado nacional e os partidos nacionais

A quarta fase do clientelismo pode ser entendida como um contínuo que vincula esta à atual. Tem seu início na Revolução de 30, com a centralização da coerção legitimada pelo Estado, e na integração do mercado nacional. Contudo, esta passagem não é total ou instantânea; o desaparecimento dos coronéis e o surgimento de políticos profissionais só podem ser datados caso a caso, como no livro de Vilaça e Albuquerque (1965).

A seção está dividida em dois tópicos. No primeiro, a tarefa é esclarecer as conseqüências da centralização do Estado, com “novos produtos” disponíveis à criação de uma nova rede burocrática e à redefinição dos canais de participação. No segundo, o de esclarecer o papel da nacionalização dos partidos, com a reordenação organizacional e a continuidade de lideranças estaduais.

A centralização do Estado Nacional

Em *Estado e Partidos Políticos no Brasil*, Maria do Carmo Campelo e Souza (1976) tem como preocupação a centralização ocorrida mediante a criação das interventoras e da extensão da rede burocrática com a criação de autarquias. O período Vargas, que se estende da Revolução de 1930 até 1945, é caracterizado pela centralização das políticas de mercado devido ao crescimento econômico, e pela nacionalização do poder legitimador. Este centralismo ocorreu gradualmente através da formação dos sindicatos e da articulação entre os interesses privados – siderurgia, petróleo, e comércio exterior – e a burocracia.

Segundo Souza (1976), a modernização no Brasil é conservadora, pois não houve uma marginalização dos interesses construídos na Primeira República, e sim uma *redefinição dos canais de acesso ao poder central*. Ao invés de uma autonomia dos

governadores e da política vinculada ao poder dos mandões locais, as políticas eram definidas por uma extensa rede burocrática de autarquias, grupos técnicos e institutos.

A engenharia política calculada por Vargas para redefinir os canais de acesso ao poder central foi iniciada com as interventorias que ligavam as oligarquias estaduais aos ministérios e à presidência. A nomeação dos interventores seguia duas lógicas: nos estados fracos eleitoralmente nomeavam-se políticos de oposição ao governo anterior à revolução que não possuíam carreiras estabelecidas; nos estados fortes a hierarquia central era amenizada e existia um processo de rodízio para evitar uma fixação das bases, além de uma maior participação de órgãos paralelos. As interventorias não interferiam sobre o poder econômico dos estados, regulados através de agências setoriais e que se guiavam pela lógica de produção monopolista.

A extensa rede burocrática tinha como principal órgão o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, criado em 1938; este era uma organização de planejamento técnico com a função de preparar o orçamento e controlar sua execução, tendo como órgãos de apoio estadual os “daspinhos” que funcionavam como legislativos estaduais, ou melhor, como corpos supervisores aos quais os prefeitos se subordinavam, e que devido ao seu poder de veto às leis estaduais eram usualmente mais poderosos que o próprio interventor.

Os “daspinhos” – dasps estaduais, tinham em sua função uma semelhança com os acordos coronelista. Nos dois trocavam-se verbas pelo controle do poder local. A principal diferença está na ocupação profissional dos intermediadores. No “daspinho” são burocratas que agem como os deputados estaduais dos acordos coronelistas. A diferença está exatamente neste ponto, a intermediação não é feita por representantes eleitos.

Os Partidos Nacionais

Com a nacionalização dos partidos, o clientelismo passa por uma redefinição da distribuição dos benefícios. Neste tópico utiliza-se novamente o livro de Souza (1976), para apresentar desta vez a formação dos partidos nacionais como uma continuação da

centralização empreendida por Vargas, e que tem na lei eleitoral sua principal regra definidora. Num segundo texto, de Benevides (1976), pontuar-se-á brevemente a importância da organização em diretórios para a redefinição da distribuição de bens, e num terceiro livro, Soares (1973) demonstrada, através da variável organizacional, como a dimensão tempo é necessária para o entendimento da organização partidária

Quanto ao processo de formação dos partidos nacionais, Souza destaca a lei eleitoral como principal instituição utilizada para a continuidade da política de centralização. A “lei Agamemon”, como ficaria conhecida a lei de reforma do sistema eleitoral, tinha quatro regras principais.

A primeira regra era o *registro dos partidos* em bases nacionais, medida adotada para combater o regionalismo da Primeira República, e que facilitava a formação de um partido entre os políticos com estruturas montadas. O PSD aproveita as interventorias e facilmente estrutura-se, pois na lei eram exigidas 10 mil assinaturas em 5 estados, nenhum com menos de 500 mil assinaturas. A segunda regra possibilitava o *registro dos candidatos* em vários cargos e estados simultaneamente, favorecendo candidatos com visibilidade nacional, em sua maioria os candidatos com cargos na União.

A terceira, conhecida como “mecanismo de sobras”, se refere às *sobras do coeficiente eleitoral* dadas ao partido, e não aos candidatos, que somada à simultaneidade dos registros, tornava fácil a vitória do governo. A quarta, o *alistamento eleitoral ex-officio*, no qual o registro dos eleitores era feito em bloco, em listas preparadas pelos empregadores, sindicatos e funcionários públicos, um recurso que iria reforçar o surgimento do clientelismo urbano.

Benevides em seu livro *Governo Kubistchek* (1976) pontua a importância da organização dos partidos em diretórios nacionais. O PSD, por exemplo, foi organizado a partir de reuniões entre os estados, com o comando dos interventores, para depois configurar os diretórios municipais.

A hierarquia piramidal estruturada com a organização dos partidos tinha como arenas de decisão o diretório nacional formado pelos presidentes dos diretórios estaduais, e era organizada em comissões executivas regionais, e diretórios estaduais e municipais. Com os candidatos sendo escolhidos internamente, a instituição tornou sua hierarquia o meio para distribuição de cargos e funções internas do partido, assim como para distribuição de cargos no governo.

Partindo do fim da ditadura de Vargas, Soares (1973) afirma que a criação do PSD e da UDN não modificou as bases socioeconômicas, nem a lógica das oligarquias locais. Concordando com Souza, Soares aponta a continuidade como sendo a principal característica na formação dos partidos nacionais, visível em todos os grandes partidos que, de alguma maneira, se beneficiaram com as regras eleitorais. O PSD utiliza as organizações das interventorias e agências para formar sua base eleitoral em todo território nacional, assim como a UDN recorre às oposições das interventorias para formar suas bases eleitorais, e o PTB aproveita o sindicalismo corporativo implantado por Vargas.

A criação do PTB, reutilizando a base sindical de organização, ficou restrita, devido ao código eleitoral, aos centros urbanos. Nos centros urbanos a substituição das oligarquias é freada pela entrada da classe média e dos profissionais liberais que, apesar de pressionarem por mudanças, rejeitavam candidatos sem nível universitário ou requisitos de oratória, necessários em tempos de especialização tecnocrática.

A diferença entre a estrutura dos partidos nacionais estava na necessidade de o PTB organizar o partido, enquanto o PSD e a UDN tinham como missão a articulação entre as elites regionais já que a organização se encontrava pronta. Utilizando a representação como indicador da estruturação partidária, Soares mostra que em 1945 o PTB concorreu somente em 14 unidades da federação e nesta, em poucos municípios. A dimensão temporal, é usada para explicar o crescimento do PTB, ou seja, com o tempo o PTB expandiu seus diretórios, adotando uma estratégia de competição eleitoral, na qual participa de pleitos em cidades com número suficiente de trabalhadores.

2.2.5 Políticos Modernos: a transição para a política partidária

Dois livros serão utilizados para a explicação dos políticos modernos. Em *Sociedade e Política no Brasil*, Glaucio Soares (1973) apresenta uma classificação para os tipos de continuísmo das oligarquias locais, como também uma outra para as transformação do clientelismo tradicional para o de políticos profissionais. No segundo livro, Krebauyu (2000) argumenta que reformas empreendidas na ditadura militar implicaram no fim do Coronelismo.

É variável importante para o entendimento desta transformação a integração dos mercados locais, entendidos de modo amplo, ou seja, não só o mercado econômico com a industrialização, a urbanização e o fim da política do café, mas também o mercado político com o aparecimento de novos líderes locais e regionais, não vinculados à propriedade agrícola, promovendo uma maior competição eleitoral com a oferta de novos produtos do Estado centralizado.

Advertindo para conclusões sobre o desaparecimento das oligarquias com a Revolução de 1930, Soares entende as mudanças políticas como um processo gradual que, mesmo depois de 20 anos de democracia, ainda persiste. Embora seja possível constatar as transformações políticas de oligarquias para poliarquias (Dahl 1997), estas transformações se efetuaram gradualmente.

Outra advertência importante é quanto à tentativa de explicar o processo de transformação com uma única fórmula: “onde existem famílias dominantes com atividade agrícola, existe oligarquia”. Os estudos do poder local citados pelo autor são dominados pela coincidência no estudo de casos em municípios com poucas famílias oligárquicas e que têm como principal atividade a agricultura. Em decorrência desta coincidência, estes dois critérios, poucas famílias na elite local e atividade econômica restrita ao setor agrícola, foram ditos como uma generalização pela literatura que estuda o poder local, para o diagnóstico da política oligárquica.

Como contra-argumento à generalização feita pelos estudos de poder local, Soares utiliza o estudo do município de Santa Felicidade (PR) como caso desviante. Mesmo com 38% da PEA na atividade primária, o município não possuía famílias oligárquicas. É importante anotar que o município estudado está sobre a área de influência de Curitiba e que sua população é composta por imigrantes. Todavia, o estudo demonstra uma falsificação nas generalizações assumidas pela literatura de estudos do poder local.

Soares (1973), em contrapartida aos estudos locais, constrói 04 critérios para a efetivação da política oligárquica: a) a “*compliance*,” apatia dos camponeses; b) o peso do setor agrícola na atividade econômica; c) a importância do voto rural no mapa eleitoral do município; d) o isolamento do município quanto à economia e à política.

Para ilustrar o continuísmo, de um lado Soares oferece três estudos de caso que pontuam três possibilidades de continuísmo. O primeiro é através da substituição das posses dos meios de produção primários pela posse dos meios de produção secundários e terciários. O estudo do município de Caeté (CE) ilustra este tipo de continuidade. Com a criação de Cerâmicas, as famílias oligárquicas de Caeté imprimiram uma continuação na dominação da política municipal, tendo seus funcionários como clientela, e sua força econômica no município como meio de poder e barganha.

A segunda possibilidade se encontra pela divisão das funções políticas por níveis eleitorais. A dinâmica desta continuidade acontece através da projeção de líderes locais no cenário estadual ou nacional, deixando indicados para ocupar os cargos no nível municipal. Esta possibilidade tem como facilitador a existência de uma hegemonia econômica.

O Cartorialismo é a terceira possibilidade. Esta se refere à habilidade da elite local em canalizar recursos federais e estaduais, incluindo estradas e empregos, utilizando como contraprestação o apoio eleitoral. Soares exemplifica esta possibilidade com o estudo de caso do município de Barbacena (MG), onde o esvaziamento do poder econômico rural leva as elites locais a procurar novos recursos. Todavia o caso de Barbacena é desviante, pois existia uma grande quantidade de cargos federais e estaduais no município em

decorrência à existência de órgãos públicos, além do município possuir políticos com influência federal.

De outro lado, Soares considera três fatores relacionados com a ruptura da política oligárquica, são eles: a urbanização, a industrialização e a ruptura do sistema de concentração de terras. Para cada fator o autor utiliza um município como exemplo, com a ressalva de que estes fatores não ocorrem isolados; são adotados como tipos ideais para melhor compreensão de como cada um atua na ruptura da política oligárquica.

A urbanização é tipificada novamente com o município de Caeté (CE), onde a instalação de altos fornos da companhia Ferro Brasil resultou na expansão sindical. A criação de fábricas com grande número de operários não transforma de imediato a composição eleitoral; é necessária uma organização política. Exemplo disto é a data da vitória de um operário nas eleições municipais, só em 1958, quase trinta anos depois da instalação da companhia.

A variável urbanização é percebida pelos mapas eleitorais que mostram a vitória dos partidos conservadores em áreas rurais do município e a derrota em áreas urbanas, enquanto o PTB, tem um mapa eleitoral oposto. A urbanização, portanto, pode ser distinguida em Caeté como variável, mesmo que a soma de outros fatores, como a instalação de uma indústria e a mobilização sindical, tenham contribuído para o fim das oligarquias.

O município de Barroso (MG) é o exemplo de industrialização. Sua principal atividade econômica era a agricultura até 1920, quando se instalam várias cerâmicas, e em 1955, uma fábrica de cimento, onde trabalhavam 40% da mão-de-obra operária da cidade. A oligarquia agrária foi confrontada pelos comerciantes com a instauração dos partidos nacionais, e em 1954 com a possibilidade de vitória dos operários, comerciantes e a oligarquia agrária formaram uma coalizão. Só em 1958, com uma coligação entre PTB e partidos oposicionistas, um operário venceu as eleições.

Araraquara (SP) foi a cidade escolhida para tipificar o fim do latifúndio. O rodízio de famílias ditado pela política estadual faz de Araraquara um caso diferente deste seu início, mas é com a chegada da ferrovia que o município sai do isolamento. A ferrovia traz a urbanização e a modernização, fazendo com que muitos filhos de fazendeiros passassem da atividade agrária, já fraca com o fim do ciclo do café, para o comércio ou a indústria, implicando na venda e divisão das grandes fazendas.

Para finalizar, Soares discute as transformações no nível nacional, tendo como causa o crescimento da população urbana que, pela primeira vez, participou do processo eleitoral, e as modificações na distribuição geográfica com o crescimento dos estados de Goiás, Mato Grosso e Paraná, e pela superação populacional de São Paulo em comparação a Bahia.

Soares conclui, pela vinculação das forças produtivas, a compreensão do comportamento político. As regiões onde predominam os partidos conservadores, PSD e UDN, são de infra-estrutura primária, enquanto os partidos progressistas tentam ter melhor desempenho em regiões de infra-estrutura secundária e terciária. Junto à variável de infra-estrutura, é importante observar que com o passar dos anos o crescimento da organização partidária dos partidos progressistas, a variável infra-estrutura perde poder de explicação para a variável flexibilização e diversificação do programa partidário e sua conseqüente incorporação do eleitorado.

Um segundo livro oferece uma continuidade no estudo da transição do clientelismo tradicional para o moderno. Maria Teresa Miceli Krebauyu (2000) utiliza o município de Araraquara (SP) como estudo de caso, para defender a seguinte tese: as reformas políticas feitas durante a ditadura militar de 1964 extinguem, finalmente, o *Coronelismo*. Krebauyu tem como ponto de partida a racionalização do sistema administrativo como a causa da morte do *Coronelismo* no Estado de São Paulo, especificamente, em Araraquara.

A autora frisa como importante a distinção do estudo de caso ser realizado no Estado de São Paulo, que não teve o modelo rural tradicional, desde o ciclo do café a mão-de-obra é assalariada. E da região pesquisada ser conhecida como a “Califórnia brasileira”, numa

referência ao estado dos Estados Unidos da América que tem um PIB semelhante ao brasileiro.

Krebaudy aponta três reformas empreendidas pelo governo militar, que somadas à urbanização e a industrialização advogadas por Soares (1973), culminam em um rompimento no isolamento do já citado mercado político dos municípios de interior, com a passagem do político tradicional para partidos geridos por políticos modernos, como empresas em busca de votos.

O político moderno a que se refere Krebaudy é um conceito intermediário entre o político tradicional que utiliza em boa medida recursos próprios para agregar eleitores e políticos de ideologia agregadores de eleitores, através de idéias e reivindicações de classe. Com a definição de político moderno, a autora quer enfatizar que o clientelismo de partido não significou o voto ideológico ou um comportamento ideológico por parte do representante.

A transição para a política de partido significa o fim do clientelismo pessoal e o início do clientelismo coletivo, no qual os novos representantes surgem para mediar bens públicos. A perda da exclusividade dos coronéis como interlocutores e a presença de novas lideranças locais são o principal sintoma desta transição. As novas lideranças substituem as tradicionais pela sua capacidade de organizar e estruturar um partido, requisitos discutidos por Soares na formação dos partidos, além de terem conhecimento dos recursos disponíveis.

Na diferença dos políticos modernos e os bacharéis, discutidos no texto de Carvalho (1996), está exatamente o argumento da autora, ou seja, o fim do Coronelismo. Na segunda fase do clientelismo brasileiro havia uma convivência entre coronéis e bacharéis. Muitas vezes os bacharéis, utilizando a lógica da política local, se tornavam coronéis. Na fase dos políticos modernos existe um rompimento do isolamento local. O eleitorado deixa de ser restrito e passa a ser complexo. Diminui a utilização exclusiva do poder privado, como

também aumenta a diversificação dos meios de produção, somada à difusão dos meios de comunicação, introdutora de questões nacionais através da televisão e do rádio.

As três reformas que promovem a distinção entre a política tradicional e a moderna são:

- a) a partidária – com o bipartidarismo o MDB converge a oposição, transformando rivalidades locais em disputas nacionais, vinculando as eleições municipais às nacionais. O MDB também serviu de aglutinador de novos líderes que tinham a intenção de se manifestar contra a ditadura;
- b) a tributária – com a centralização da política fiscal, as verbas tinham que ser negociadas em Brasília;
- c) a administrativa – com a adoção obrigatória de planejamento por parte dos municípios, levando à necessidade de assessoramento nos municípios pequenos e à criação de quadros técnicos nos grandes municípios.

O estudo de caso feito no município de Araraquara complementa o estudo citado por Soares, demonstrando com detalhes a redefinição da política, das famílias rurais às famílias urbanas, quando o município se dicotomiza em oposição e situação entre os novos setores da indústria com a família fabricante de meias Lupo, e a família de comerciantes, os Barbieri. O município se transforma com o golpe de 1964, com as reformas detalhadas acima, na qual novos líderes são forjados entre os clubes de serviço, como Rotary e associações desportivas e profissionais.

2.2.6 As Máquinas Políticas e os Movimentos Sociais

A seção está dividida em dois tópicos. No primeiro tópico, o foco da análise parte da política interna dos partidos políticos para esclarecer a nova relação de clientelismo originária da interação por políticos de demandas públicas dos movimentos sociais. No segundo tópico da análise, parte-se de pólo oposto, para esclarecer qual a lógica na vinculação dos líderes de movimentos sociais com os partidos políticos.

As máquinas Políticas

Eli Diniz reforça o argumento do político moderno em *Voto e Máquina Política* (1980). Estudando a política do município do Rio de Janeiro, Diniz constata a importância da política de bairro na rede clientelística, onde o representante é encarado como um ator leal à comunidade, sem que haja distinção do partido ao qual está ele filiado.

Para demonstrar a mudança ocorrida com o clientelismo via partidos, Diniz utiliza o conceito de máquina política. A evolução do conceito tem na sua primeira fase os centros urbanos como cenário, e o suborno e a corrupção como meios de conduta em sua origem; e numa segunda fase, as reivindicações específicas da população urbana como meio de conduta dos representantes.

Na segunda fase, as recompensas materiais são o motivo da estruturação e do funcionamento das máquinas políticas. A lógica organizacional tem como pontos de interligação os votos vinculados ao líder das associações e os recursos disponíveis através do partido que em seus quadros possuem cargos estruturados internamente e no governo, assim como informações sobre os benefícios a serem distribuídos.

A intermediação só é possível com a organização do partido através dos diretórios regionais. No exame de caso feito por Diniz, a organização partidária utiliza a impugnação de novos filiados, e a baixa rotatividade dos dirigentes com vínculos eleitorais como estratégias de perpetuação de lideranças comunitárias. Identificados com bairros e zonas eleitorais, os representantes têm seu potencial eleitoral vinculado a cargos da administração e secretarias de bairro.

Os líderes locais em conexão com os representantes procuram por benefícios sem impactos sociais localizados, através de uma técnica de compatibilização e não de enfrentamento. Os líderes inibem a possibilidade de uma ação coletiva gerada internamente pelos movimentos locais, intermediando reivindicações com benefícios concentrados, portanto, monopolizam o acesso aos centros de poder.

A rede clientelística acontece com dois princípios ativos: o primeiro, pela troca de votos por cargos na administração municipal e intermediação de recursos; o segundo, pela reciprocidade do eleitor com a atitude de lealdade, que muitas vezes não faz distinção de partido, votando em nomes de seu conhecido. O papel do político vinculado ao bairro aumenta proporcionalmente a falta de atendimento público, ou, quanto maior a lacuna da administração, maior a visibilidade e valorização de um intermediador.

Os clientes, de sua parte, acabam por perder o senso do público, ou seja, deixam de reivindicar melhorias na distribuição de renda, para reivindicar melhorias locais, principalmente de infra-estrutura. Sua identidade de cidadão, com direitos individuais e garantias sociais, se transforma para a de morador, com prioridade para obras de contingência.

Com entrevistas, Diniz (1980) verifica que os deputados estaduais consideram a política de bairro como o cerne de sua atividade. Junto aos deputados federais, formam uma rede de interconexões entre as organizações de bairro, os chefes políticos federais e seus recursos. Os representantes das associações de bairro, das associações de moradores, por sua vez reivindicam um deputado para intermediar suas demandas, devido à “burocracia ser insensível aos apelos deste tipo”. A política do atendimento é vista, pelos líderes comunitários, como legítima.

Os grupos religiosos são um segundo tipo de associação de bairro com grande importância, pois pesquisas mostram o voto religioso como um desdobramento do vínculo da Igreja. Um terceiro tipo são as associações de favelas, que tiveram início no ano de 1979 e estão preocupadas em institucionalizar canais de comunicação com os serviços prestados.

Os movimentos sociais

O último tópico pretende retomar a controvérsia iniciada no primeiro capítulo, mas que só terá maiores conclusões no capítulo das considerações finais, qual seja, a de julgar o fenômeno do clientelismo. Os artigos e livros expostos nos dois primeiros capítulos se

dividem em: críticos, que entendem a prática clientelista como excludente; e defensores, os quais entendem a prática como uma forma transitória na relação entre sociedade e Estado.

Num recente artigo, Breno Fontes (1995) expôs parte da lógica do clientelismo nos anos pós-constituição. As associações se engajam na forma clientelística de política, funcionando como um entreposto de ação coletiva, com líderes fazendo carreira a partir dessas associações. Como se viu no livro de Diniz, esta era a estratégia nas máquinas políticas no município do Rio de Janeiro.

Fontes inicia seu artigo lembrando a literatura dos movimentos populares na década de 80, unânime no diagnóstico dos movimentos populares como um instrumento desmobilizador das bases tradicionais. No decorrer do artigo, Fontes afirma que a autonomia dos movimentos sociais e os projetos para a reengenharia dos participantes no processo de decisão não prosperaram como alternativa aos partidos. Este interrompimento nas novas alternativas é, segundo o autor, causado pela profissionalização política dos líderes que não fogem à lógica da lei de ferro das oligarquias, deixando de lado as idéias de participação ampliada.

A cronologia da participação tem início nos anos 70. A principal causa do aparecimento de associações foi devido à falta de canais de participação. Os líderes passaram com o tempo a ter acesso a canais diretos no processo decisório através da formação de redes com atores políticos. A lógica desta inserção ocorre, de um lado, pela certeza dos líderes na participação das decisões e o seu maior grau de influência, e do outro, pela posse de capital político conseguido com o trabalho de liderança nas associações.

Através de estudo de caso nas associações de moradores de Maceió, o autor constata duas fases na vida das associações. A primeira, quando se formam os laços de solidariedade entre os membros do grupo, na qual as relações com o Estado são baixas. Nesta fase a lealdade ao líder se efetua. Na segunda, com as associações coesas em seus princípios, o líder procura recursos nas políticas públicas. O resultado da segunda fase é o destacamento

do líder que passa a ser visto como o indivíduo que, através de esforço pessoal, consegue os recursos para a associação.

Na parte final do artigo, Fontes, através de jornais e do arquivo da prefeitura, disponibiliza alguns dados que reforçam seu argumento. Nos jornais com datas próximas às eleições é constatada a atuação de presidente de associações como cabos eleitorais. Dos fatos jornalísticos de movimentos populares, 75% são em bairros pobres, sendo 52% das reivindicações na área de infra-estrutura.

Outro recente artigo traz grandes contribuições ao entendimento do clientelismo, com qualidades positivas. O clientelismo para Robert Gay (1998) é entendido como uma relação que, com as transformações políticas, passou do nível individual para o de organizações. Assim, Gay advoga um estágio positivo no clientelismo atual, que funciona como mais um canal possível de relação entre sociedade e o Estado.

No início do artigo, Gay resume a compreensão de senso comum do clientelismo como pejorativa, vista como a troca de votos por favores, sendo atribuída como a principal dificuldade do Estado brasileiro na busca pelo governo democrático, e tendo como consequência o desencorajamento da participação política.

Na literatura alguns autores tinham o clientelismo como um fenômeno extinto devido a fatores como a urbanização, industrialização e a mídia, reforçado pelo aparecimento de partidos ideológicos no período pós-ditadura e, principalmente, por entidades da sociedade civil, como organizações não-governamentais e movimentos sociais.

Outra parte da literatura via mais que nunca um continuísmo modificado pelas estratégias das elites de proteção contra a expansão do Estado e pelo sufrágio universal que ampliou a possibilidade para a compra de votos explicada pela simples referência ao quadro econômico social da população brasileira.

Gay (1998) recusa estas interpretações com o argumento de que a rede informal de reciprocidade criada entre sociedade e Estado se efetua através de grupos organizados. O clientelismo deixa de ser pessoal e se torna uma estratégia para grupos organizados acessarem recursos públicos através de canais institucionalizados, não havendo contradição entre o voto ideológico e a prática do clientelismo.

A conclusão de Gay implica em um problema antigo: se os grupos organizados têm acesso legítimo aos recursos públicos, pois possuem “capital político”, o que pode esperar um indivíduo não organizado? A organização se torna uma imposição para a cidadania.

Em texto recente, Gay (2001), através de pesquisa etnográfica realizada em duas favelas da cidade do Rio de Janeiro, discute a seguinte pergunta: Qual o espaço existente entre a prática do clientelismo e a efetivação da cidadania?

Gay constata três diferentes períodos na relação entre as comunidades das favelas e os políticos. No primeiro período, os líderes de comunidade decidiam apoiar candidatos na esperança de conseguirem alguma coisa em retorno. No segundo, os líderes passaram a negociar seu apoio a candidatos que, no período anterior à eleição, disponibilizassem políticas públicas, ou seja, a lógica do clientelismo muda para: primeiro, o benefício, depois o voto. No segundo período o número de votos da comunidade definia o tamanho da obra. No terceiro período, a comunidade passou a rejeitar a lógica de trocas pontuais. A partir de uma experiência de desilusão com candidatos que não cumpriram suas promessas, os líderes das comunidades proibem candidatos de trocarem votos por benefícios. Como alternativa às promessas os líderes passaram a incentivar debates entre os partidos e a comunidade para o estabelecimento de programas de governo.

É importante ressaltar que a organização em movimentos sociais não implica necessariamente em condutas clientelistas. Exemplo de conduta alternativa é encontrado nos orçamentos participativos, nos quais o imperativo da organização e a pressão por políticas públicas são feitas de maneira democrática.

2.3 Resumo das fases do clientelismo no Brasil

No capítulo 1 a “estratégia de aproximação” para a explicação do clientelismo teve como intenção encontrar características gerais do fenômeno e demonstrar que características específicas eram encontradas nas culturas de cada país, abrindo espaço para a exposição de “qualificações subjetivas” na medida em que os estudos se tornavam mais específicos.

No presente capítulo, passa-se para o estudo de uma só cultura, na qual foi possível confirmar especificidades diferentes das revisadas na literatura internacional. No próximo capítulo as especificidades da cultura política no Estado de Santa Catarina proporcionam outras diferenças ainda não constatadas, o que demonstra a validade de uma “estratégia de aproximação” para a melhor compreensão do clientelismo.

Contudo, é bom lembrar que as manifestações históricas não se encontram determinadas no tempo, como salientado no capítulo 1; a permanência ou persistência do clientelismo é sua principal característica temporal. Isto significa que o “espectro” de características passadas do clientelismo pode sobreviver em tempos modernos.

As seis fases do clientelismo no processo histórico brasileiro podem ser assim resumidas e comparadas com as fases relatadas na capítulo 1. O mandonismo, primeira das fases do clientelismo no Brasil, encontra semelhanças com os “sentimentos primordiais” relatados por Scoot (1972), na Ásia. O isolamento dos primeiros ocupantes das colônias, tanto na Ásia quanto na América, promoveu uma aliança entre *patrons* e clientes que se tornou “afetivo” devido ao contato face a face e ao provimento completo dos bens públicos.

Parte deste contato é interrompida com a entrada em cena da administração central, que apesar de ser incipiente, transformou, em parte, as relações de “sentimentos primordiais” em relações a partir da especialidade dos novos *patrons*, os comerciantes e bacharéis. Fica evidente a transformação das relações de trocas assimétricas de relações

face a face, quando do declínio econômico dos senhores de engenho. O coronelismo é o retrato desta transformação, pois ilustra a necessidade dos coronéis em empregar a coerção na troca por benefícios transferidos do governo central.

A quarta fase ressalta a importância de duas instituições que modificam completamente o modo de se fazer política no país. A primeira é a centralização do Estado, que promove uma reorganização das transferências de recursos através das novas autarquias e institutos; a segunda, os partidos políticos que reestruturam as formas de dividir os novos produtos advindos da centralização do Estado.

Com a urbanização da população e a industrialização fica completa a transição do clientelismo tradicional para o moderno, no qual os “sentimentos primordiais” perdem espaço para complexidade social. E, finalmente, numa sexta fase, se tornam trocas pragmáticas entre grupos organizados possuidores de “capital político” e intermediadores ou representantes desses grupos.

CAPÍTULO III

CLIENTELISMO CATARINENSE: suas regiões e alguns dados preliminares

No primeiro capítulo, a tarefa consistia em definir o clientelismo e adotar uma metodologia para uma revisão bibliográfica acerca do assunto. O clientelismo foi definido como uma *relação de trocas assimétricas* (Bahia 1997), e a partir da metodologia *gradualista* (Graziano 1975 apud Bahia 1997), foram comparadas as diferentes experiências da literatura internacional e confeccionado um quadro com os diferentes elementos de cada país e suas fases, proporcionando uma comparação e uma possível generalização do fenômeno.

No segundo capítulo, a metodologia foi reaplicada para o fenômeno no Brasil, junto a uma pequena distinção de outros conceitos, geralmente confundidos com o de clientelismo. No capítulo foi possível destacar as 06 fase mencionadas na literatura internacional, e confirmar a singularização do fenômeno em diferentes culturas, dadas as especificidades do fenômeno no Brasil.

A intenção do presente capítulo é encontrar indicações das diferentes fases e possíveis peculiaridades na história política do Estado de Santa Catarina. A investigação sobre o clientelismo em Santa Catarina é de grande valia devido a seu processo de colonização ser feito em algumas regiões por imigrantes, principalmente alemães e italianos, fato que pôde tornar as primeiras fases do clientelismo “inexistentes”, conferindo uma especificidade singular pouco salientada na literatura brasileira (Putman 1993).

Aqui, é importante ter o cuidado de não forçar inferências inexistentes. A falta de material histórico, centrado na discussão do clientelismo de algumas regiões catarinenses, foi contornada com a representação de um município pelo todo regional. Esta operação pode ser arriscada, pois toma o todo pela parte, mas a intenção do capítulo não é a de uma

recuperação histórica, e sim o de pontuar e revisar estudos de casos que possibilitem o teste das diferentes fases utilizadas nos capítulos anteriores.

O capítulo está dividido em três seções. Na primeira se procederá como no capítulo anterior, agora, investigando a história política do Estado de Santa Catarina deste sua colonização para encontrar indícios das diferentes fases enumeradas no primeiro e segundo capítulos.

Santa Catarina não foi colonizada de maneira uniforme. Podem-se destacar pelo menos cinco formas distintas de colonização no Estado: a do Planalto Serrano, representada pela cidade de Lages, iniciada em 1776, com a migração de paulistas; a colonização do Litoral Sul com a imigração de açorianos, representada pelo município de Imaruí e de Criciúma; a do Oeste, feita por companhias colonizadoras, e a do Litoral Norte, com a imigração de alemães a partir de 1840.

Florianópolis é a quinta região com características distintas de colonização e desenvolvimento de poder político local. Contudo, não se encontram subsídios que possam informar de maneira completa como o clientelismo se desenvolveu na região. A distinção com as outras regiões está restrita aos dados históricos descritos por Oswaldo Cabral (1970), que salientam a burocracia como o centro da vida na capital. Portanto, de maneira resumida, adotar-se-á como clientelismo característico da região o vinculado à burocracia, em que os representantes agregam clientelas através de posições na burocracia estadual, incluídos os militares.

Na segunda seção, serão revisadas três dissertações recentes com hipóteses pertinentes à produção de leis na Alesc – Assembléia Legislativa de Santa Catarina, e à mensuração do clientelismo. A primeira de Dittrich (1980) verifica a composição social e profissional da Alesc no período 1947 – 1965. Esta metodologia serve para mensuração da fase em que se encontrava o clientelismo na Alesc, revelada pelas mudanças na composição profissional dos representantes.

A segunda dissertação, de Ivete Araldi (1997), verifica a concentração de votos e a origem do financiamento da campanha dos representantes Alesc nas eleições de 1990 e 1994. A mensuração da concentração repercute de maneira decisiva na conclusão deste trabalho, pois se os representantes e representados entendem a representação como distrital, o conceito de clientelismo passa a ter menor força de explicação.

A terceira dissertação, de Valéria Carvalho (2001), verifica a produção e o destino das emendas ao orçamento no período de 1990 a 2000. Portanto, esta tem elevado grau de semelhança com o presente trabalho, proporcionando uma pré-investigação, com indicações para o possível comportamento da Alesc quanto à produção de leis.

A terceira seção pretende revisar as experiências regionais de clientelismo e juntamente com os dados preliminares dispostos na segunda seção, oferecer subsídios à pesquisa exposta no capítulo 4.

3.1 O clientelismo em quatro regiões catarinenses

A tarefa nesta seção do capítulo é a de especificar, com a revisão de literatura de estudo de casos do poder local catarinense, as diferentes fases e características do clientelismo encontradas no Estado de Santa Catarina. O capítulo tem como referência os exemplos do capítulo passado, entre eles os estudos de Soares (1973), o qual relatou as mudanças e continuidades de alguns municípios brasileiros, ou como Fontes (1995) estudou a participação dos movimentos sociais, ou ainda como a investigação de Vilaça e Albuquerque (1965).

A literatura catarinense oferece um número razoável de estudos com referências ao clientelismo. Na sua totalidade estes estudos são dissertações acadêmicas divididas por municípios. A intenção é revisar estas dissertações a partir de cinco distintas regiões, diferenciadas pelo seu modo de estruturação do poder local.

3.2.1 Planalto Serrano: Lages

Lages se destaca no estudo de casos de Santa Catarina por ser bastante completa a literatura de descrição das fases do clientelismo no município. A escolha de Lages pela literatura catarinense para o estudo de casos se deve a dois fatos: Lages é o berço de uma das famílias tradicionais do Estado, os Ramos, ativos participantes da política desde a Primeira República; e devido a uma experiência de gestão democrática ter ocorrido no município durante o governo militar, que, segundo a literatura, determina o fim do domínio da família Ramos.

Poder Político e Mudança Social: estudo sobre poder oligárquico no município de Lages – SC, de Carlos Alberto Silveira Lenzi (1977), é a primeira dissertação acadêmica a tratar o fenômeno clientelista no Estado de Santa Catarina. Sua intenção é a de constatar as mudanças sociais nas relações de poder decorrentes do surgimento de novos elementos sociais e dos novos meios de produção.

Para constatar as mudanças no poder, Lenzi utiliza o conceito de dominação patrimonial de Weber: “toda forma primária orientada pela tradição, porém exercida em virtude de um direito próprio” (Weber 1961, apud Lenzi, p. 15); e como técnica de pesquisa, utiliza entrevistas, visitas de campo e jornais.

A dissertação, como a maioria dos trabalhos sobre o poder local catarinense, começa com a discussão do *Patrimonialismo* português (Faoro 1989), e se desenvolve contando a história da política brasileira através da idéia do *Mandonismo* seguida do *bacharelismo*. Na fase *Coronelista* tem início a trajetória dos Ramos na primeira Assembléia Constituinte do Estado, da qual Vidal Ramos participa como representante de Lages, município onde dividia o poder com seu irmão Belisário.

A partir de 1930, os Ramos conquistam uma estabilidade no município e ascendem à política do Estado. Aristiliano Ramos é o primeiro na sucessão dos Ramos a ocupar o

governo do Estado. Assume em 1933 e fica no poder até 1935. Na eleição de 1935, ganha Nereu Ramos, permanecendo este até 1945, como interventor.

Os Ramos, na transição para o multipartidarismo, ilustram o modo de configuração dos partidos no Estado de Santa Catarina, em todo seu espectro, como ressaltam para todo Brasil, Souza (1976) e Benevides (1976). Aproveitando a estrutura de governo, Nereu Ramos funda o PSD. A dissidência da família Ramos leva o primo Aristiliano Ramos a fundar a UDN, e o também primo Saulo Ramos a fundar o PTB no município. A UDN como em outros estados, reveza, durante a fase democrática, o poder com o PSD, enquanto o PTB se torna o “fiel da balança” nas disputas eleitorais e nas composições de maioria (Carreirão 1990).

Em 1947 vence Aderbal Ramos para governador e em 1960 Celso Ramos. Em 1972 os Ramos deixam de exercer o poder estadual, sendo substituídos pelos adversários do litoral norte. Lenzi atribui o declínio dos Ramos às mudanças que tiveram início em 1940, com a instalação das serrarias e do batalhão rodoviário em Lages, que incentivam a migração urbana e implantam novos canais de comunicação, com o asfaltamento de estradas e a construção de ferrovias.

É importante constatar que a trajetória dos Ramos é semelhante ao tipo de transformação da política local exemplificada por Soares (1973), com o município de Barbacena – MG. Como em Barbacena, a evolução da política local em Lages se processou com a criação de Agências públicas no município, o Instituto do Pinho e o Batalhão Rodoviário, possibilitando a ascensão de outros políticos locais.

A partir do declínio dos Ramos, Edinara Terezinha de Andrade, com a dissertação *A Experiência de Participação Popular no Município de Lages (gestão 1977-82): transição a um clientelismo de massas* (1994), reconstrói a transformação do clientelismo tradicional para o moderno, tendo como pressuposto o de que a cultura política no governo militar proporcionou uma oportunidade para o desenvolvimento de questões de participação com valores democráticos, somando forças ao argumento de Krebauy (2000).

A autora divide a história do clientelismo no município em três tipos, todos ligados ao desenvolvimento econômico. O primeiro, nomeado de clientelismo *diádico*, comum a outras regiões brasileiras, é originário do modo de colonização de regiões com latifúndios e trabalho escravo, com a dependência completa dos agregados da fazenda ao “mandão”, no caso dos Ramos, fortalecida pela patronagem, uma vez que a família Ramos conseguiu superar as barreiras do localismo e se tornar uma liderança estadual.

O segundo tipo é denominado clientelismo *de quadros*. Refere-se à necessidade de concorrer por cargos nos quadros do partido, e tem o seu surgimento devido ao aumento da competição política e ao aparecimento de profissionais liberais. O clientelismo *de quadros* verificado na região pela autora é decorrente das mudanças trazidas pelo extrativismo. As madeiras formaram pequenas comunidades com economia formal e salários. Transformando a estrutura da fazenda com agregados, e acrescentando uma população marginal urbana, o que cria espaço para um discurso de mudança social. Nesta situação o coronel perdia aos poucos os recursos de coerção, para o Estado.

Para Andrade (1994), o clientelismo *de quadros* persiste durante a administração do MDB 1972-1976, que apesar de reivindicar uma gestão alternativa, utiliza a estrutura dos subdiretórios para conceder recursos concentrados a grupos organizados em troca de apoio eleitoral. Apesar de não mensurar com dados eleitorais, a autora infere a ocorrência do clientelismo de quadros através de constatação da participação dos presidentes dos subdiretórios como cabos eleitorais nas campanhas, ou seja, a estrutura alternativa criada para gestão de políticas públicas era a mesma utilizada nas campanhas eleitorais.

Neste ponto, a dissertação de Andrade tem respaldo na dissertação de Elizabeth Farias da Silva, *O MDB/PMDB em Lages: análise de um partido de oposição no governo 1972-1984* (1985), que constata nos subdiretórios o principal instrumento do Prefeito Furtado para fortalecer suas relações clientelísticas. Silva revela que o número de subdiretórios chegou a 120, em quase todo bairro havia um, enquanto em Florianópolis o número era de apenas 20. No entendimento da autora, o intermediário funcionava como um

elo na transmissão das demandas, aparecendo o benefício como um favor do prefeito ou do cabo eleitoral.

Comparando a descrição dos subdiretórios em sua disposição por bairros, é notória a semelhança com a descrição feita por Diniz para a cidade do Rio de Janeiro no livro *Voto e Máquina política* (1980). No Rio de Janeiro como em Lages é a estrutura do partido que confere a possibilidade de melhor aproveitamento do candidato no sentido de produzir votos.

O terceiro tipo de clientelismo *de massas* surge, segundo Andrade, com a administração de Dirceu Carneiro -1977/1982, vice-prefeito da administração Furtado, e também eleito pelo MDB, mas com uma proposta de gestão participativa. A diferença entre a gestão de Furtado e Dirceu explica a mudança do clientelismo *de quadros* para o clientelismo *de massas*.

A participação dos moradores na discussão dos problemas é a principal diferença apontada pela autora. Os encontros com os moradores seguiam uma agenda que consistia na transferência periódica das secretarias para os bairros, onde acontecia a discussão de problemas de infra-estrutura urbana. Entre os vários projetos iniciados na gestão Dirceu Carneiro, o da habitação era considerado o principal. Dentro do projeto de Habitação, a construção de um bairro popular em regime de mutirão tornou-se um exemplo no País.

Para Andrade (1995), a diferença entre da gestão Furtado, na qual as demandas eram transmitidas pelos intermediários alocados nas subdiretorias, e a gestão Dirceu, na qual as demandas eram recolhidas diretamente com os moradores, explica a mudança no tipo de clientelismo praticado em Lages.

O clientelismo *de massa* se caracterizaria pela autonomia das comunidades organizadas, na sua negociação com os partidos. Esta afirmação é confirmada empiricamente pela autora, quando o novo prefeito do PDS convida o presidente da associação de moradores do bairro modelo para trabalhar na prefeitura e este o aceita.

O fato demonstra certa autonomia do movimento comunitário. Comparado ao clientelismo *de quadros*, o clientelismo *de massas* exemplifica uma maior autonomia, constituída pela coalizão de interesses sem a necessidade de um intermediador.

A conclusão da mudança para um terceiro estágio de clientelismo é entendida por Andrade como um avanço na cultura democrática, pois a relação acontece entre sociedade civil organizada e o Estado, possuindo uma capacidade de fomentar a competição política, devido à independência dos grupos na busca por apoio, somando forças com o artigo de Gay (1998) que, como visto no capítulo 2, advoga uma positividade no atual estágio de clientelismo. Andrade se refere ao clientelismo de massas como um modo de proporcionar maior transparência, pois é necessário que se justifique a falta de verbas para grupos não contemplados.

3.2.2 Litoral Sul: Imaruí e Criciúma

No Litoral Sul, os municípios de Imaruí e de Criciúma são tema de dissertação referente à política local. É certo que este não representa uma generalização da forma como o clientelismo se desenvolveu no Litoral Sul do Estado de Santa Catarina, mas tornam possíveis dois diferentes exemplos de formação do poder local: Imaruí, um exemplo de perpetuação política de uma família, e Criciúma, o exemplo peculiar da constituição política com base em um setor produtivo.

O destaque de Imaruí na literatura do clientelismo catarinense não é mera coincidência. A presença constante desde o início do século da família Bittencourt no poder fez do município um conhecido caso de perpetuação do poder. Léo de Rosa Andrade (1984) estudou a história desta família, tendo como referência o seu principal expoente, Pedro Bittencourt, que apesar de não evoluir na carreira política como fez seu filho eleito deputado federal, é um personagem característico da estrutura coronelista.

Léo Andrade, em sua dissertação, *A Estrutura Coronelista de Dominação: análise de um caso* (1984), retoma na primeira parte, com detalhes, a formação do poder local no município brasileiro, onde o isolamento físico e o modo de produção econômico definem o senhor das terras como o mandão local. No argumento do autor, a descentralização do poder nas mãos dos senhores é a maneira encontrada pela Coroa de proporcionar a integração e a segurança de suas terras coloniais. Durante o império, o poder aos poucos se centraliza, mas é com a república que o poder muda das negociações de gabinete para “o domínio do voto”, no qual o poder de ação do mandão local se reafirma.

Na segunda parte de sua dissertação, Léo Andrade descreve o perfil do Coronel com ajuda de três "indicadores": a) *a visão do povo*, na qual a conhecida frase “sou gente do Coronel” indica o grau de fidelidade do agregado; b) *a utilidade do coronel*, dividida entre o “senhor dos meios” para os agregados e o “senhor dos votos” para o poder central; c) *o tipo*, dividido em porte, alinhamento e dependência do poder central.

Na parte três, Léo Andrade descreve o poder local em Imaruí. De origem açoriana, o município de Imaruí se emancipa do município de Laguna em 1890, quando tinha 20% da sua população vivendo em área urbana e o restante espalhado em 37 localidades e no meio rural. Seu principal personagem político e protagonista da dissertação é Pedro Bittencourt.

Pedro Bittencourt teve o exemplo da vida política em casa. Neto do coronel local, Jerônimo, que como secretário do município elaborou seu primeiro orçamento, conquistando o poder de informação da distribuição dos benefícios, e filho do parteiro do município, e, portanto, íntimo de várias famílias. Seu início na política foi em 1923, quando se alistou na campanha libertadora, que se tornou a revolução em 1930. Na campanha conheceu Nereu Ramos, de quem se tornou seguidor. Com a vitória da revolução em 1930, foi nomeado prefeito de Imaruí, onde ficou no poder por mais de 25 anos.

Estabelecido no poder municipal, Pedro Bittencourt, desde o início se preocupou em formar uma burocracia técnica, pois sempre teve recursos à disposição devido à sua participação na campanha da Revolução de 1930. A principal tarefa de governo era a sua

manutenção no poder, feito alcançado com a estratégia de conquistar a confiança dos eleitores com visitas a domicílios. A estratégia empregada constata a continuidade da fase clientelista tradicional funcionando lado a lado com a fase das máquinas políticas, pela disposição dos recursos via Estado.

Em 1947 foi eleito com 90% dos votos, juntamente com uma bancada formada por todos os vereadores de seu partido. Seu principal trunfo na formação da burocracia municipal e na estratégia eleitoral era a participação da família. O autor enumera uma lista (Andrade 1984: p.103) com os cargos ocupados pela família que se estendem do filho até as noras. Todos os órgãos públicos do município eram dominados pela família.

Mas é na eleição que a família Bittencourt mostra sua eficiência na estrutura coronelista. Desde a composição das mesas, que devido ao caráter técnico eram preenchidas pelas únicas pessoas com diplomas na cidade, os Bittencourt, até o aliciamento no dia da eleição com o transporte de eleitores, o preenchimento de cédulas, ou a troca de votos por dinheiro, com a garantia do voto sendo conferida com o uso de papel carbono.

Na conclusão, Léo Andrade (1984) retoma a família como o principal agente de garantia do poder. Aperfeiçoando o mando, com o tempo os Bittencourt souberam fazer da estrutura burocrática o meio para a manutenção dos agregados. No capítulo 4 a estratégia política da oligarquia Bittencourt é confirmada pelo neto de Pedro Bittencourt; o também Pedro é um dos deputados estaduais com maior estabilidade na região.

Em *Os Donos da Cidade*, José Paulo Teixeira (1996) explica a constituição do poder local de Criciúma através da utilização do conceito de *patrimonialismo*. A história de Criciúma é dividida em três fases, determinadas pelas fases econômicas, mas que revelam também as fases clientelistas pelas quais passou o município. Na primeira se destaca a economia de colonização, iniciada com a distribuição de terras devolutas para os colonos italianos, que em troca construíam as estradas e pontes da região. A política, assim como em outros municípios do País, era comandada por coronéis

A segunda fase tem início em 1930, com a instalação de empresas mineradoras, incentivadas pelos programas desenvolvimentistas do governo de Getúlio, no qual todas as decisões econômicas ficavam atreladas às decisões de governo. No caso da mineração, tanto as cotas de produção quanto a autorização para a pesquisa e o preço no mercado eram decididos por instituições políticas.

A política local, a partir da instalação das empresas mineradoras, se vincula ao governo federal e passa a depender dos recursos federais através do fomento à mineração para proporcionar o bem-estar do município. Enquanto havia subsídios para a produção mineral, havia emprego e renda sendo gerada em Criciúma.

Novamente Soares (1973) proporciona um exemplo de comparação para os casos de mudança na constituição do poder local. Assim como em Barroso (MG), onde a industrialização é causa de mudanças, com conseqüente crescimento dos partidos de esquerda, Criciúma com a industrialização também cresce, contudo os partidos de esquerda não são a única opção política.

Em Criciúma se desenvolve o clientelismo de intermediários, que vincula o representante à distribuição de benefícios da indústria local, não importando o partido a que pertence. A vinculação ao governo federal, segundo Teixeira (1996), marca da representação em Criciúma, tem no *Patrimonialismo* a sua explicação. Ou seja, a indiferença entre os bens das empresas mineradoras e os bens do município fazem com que os representantes locais sejam, principalmente, intermediadores do setor de mineração.

3.2.3 O Oeste: Chapecó

A dissertação *Os Partidos Políticos e a Elite Chapecoense: um estudo de poder local 1945 a 1965*, de Monica Hass (1993), tem como objetivo esclarecer as relações entre elites na política chapecoense. Na primeira parte, a literatura brasileira sobre o poder local é revisada para levantar a hipótese do trabalho, qual seja, a mudança na economia e na urbanização são as causas da mudança na estrutura partidária.

Criado em 1917, o município de Chapecó tem origem na expansão da atividade pecuária dos estados do Paraná e São Paulo. Mas é com a construção da estrada de ferro SP-RS, que a região se expande (Auras 1991). A “Brazil Railway C.O.”, construtora da estrada de ferro, recebeu como pagamento a concessão de terras no Oeste, com a obrigação de colonizá-las em 15 anos. A construtora, por sua vez, repassou a tarefa para empresas colonizadoras especializadas, que incentivaram a vinda de descendentes de italianos do Rio Grande do Sul, assim como outras colonizadoras incentivaram a vinda de alemães.

A colonizadora de destaque na Região Oeste foi a Bertaso, de propriedade dos irmãos Manoel de Passos e Ernesto Bertaso e do Coronel Maia. Com a antiga sede no Rio Grande do Sul se transferiu para Chapecó. As colonizadoras são o primeiro elemento de contraste com o modo de ocupação do solo nordestino, como esclarece Hass, onde o coronel possuía latifúndios e os agregados eram acolhidos em sua propriedade. Na colonização do Oeste catarinense, o coronel Bertaso era um comerciante de terras, vendia pequenos pedaços da terra; não existia a casa grande nem a produção de uma monocultura.

As diferenças se limitam à ocupação das terras, pois como os coronéis nordestinos, a relação paternalista de patrocínio de festas e de integração da comunidade era garantida pelo coronel Bertaso, assim como a doação de lotes para estabelecimentos públicos, religiosos, filantrópicos e esportivos, não faltando a preocupação com a infra-estrutura da cidade.

As semelhanças se intensificam com os aspectos de corrupção eleitoral e do uso da coerção física por parte do coronel, que utiliza o apoio do delegado para intimidar lideranças adversárias. Hass (1993) cita o fato de na primeira eleição os votos de uma localidade adversária vizinha não serem computados, e da tensão causada sobre um possível ataque de facções políticas com o objetivo de impedir as eleições ditas como irregulares.

Em 1930 as disputas foram amenizadas pela nomeação dos interventores alheios à política local, e a partir de 1945 os Bertaso voltaram a ser a família de referência. O aparecimento dos novos grupos econômicos nas disputas políticas entre as facções retornaram e se intensificaram. O crescimento da população de 1940 para 1950 era superior a 100%, e o desenvolvimento da indústria e do comércio fomentado pelo fim do ciclo do extrativismo da erva-doce e da madeira.

Na política, a partir de 1945, o município se dividiu entre os partidos nacionais. O PSD ficou com Serafim Bertaso, filho do coronel Bertaso; a UDN se estabeleceu entre os comerciantes, e o PTB teve origem urbano-burocrática. A autora destaca um aspecto peculiar da política local: a estratégia de cooptação dos eleitores por etnias. Enquanto o PSD focalizava os italianos, a UDN focalizava os alemães.

A patronagem era um recurso utilizado por todos os partidos com a motivação e sentido de agregar nomes importantes para seus quadros, assim como cada partido tinha um meio de comunicação de massa que era utilizado com intensidade nas disputas eleitorais e na denúncia de corrupção.

Hass (1993) utiliza a trajetória da ocupação na Câmara municipal no teste da hipótese de mudança econômica decorrente da urbanização como causa da mudança partidária. Na eleição de 1947, a composição da Câmara de Vereadores ilustra a divisão entre os velhos e novos elementos econômicos entre partidos. O PSD, com maioria, era representado por colonizadores e madeireiros e a UDN por comerciantes.

Em 1950 ocorre a união da UDN com o PTB para derrotar o PSD. O candidato opositor era um advogado; sua vitória demonstra o começo da mudança, também preanunciada no PSD, ainda com a maioria de 07 vereadores, mas com apenas 03 associados aos velhos elementos da economia, representados pelos colonizadores e madeireiros. Na composição da Câmara em 1954, a mudança foi completa. O PSD possuía apenas 01 representante com a atividade profissional de colonizador e madeireiro dos 06 representantes eleitos. E na totalidade dos partidos os comerciantes eram maioria. O fim da

lei de incentivos fiscais ao corte de madeira nesta legislatura reflete a perda do poder da velha economia.

Quadro 3.1 - Ocupação dos vereadores de Chapecó na eleições de 1947 a 1962

Representante	Eleição	1947	1950	1954	1959 a 1962
Colonizador/madeireiro		6	4	1	1
Comerciante		3	3	9	6
Profissional liberal		2	3	-	2

Fonte: Hass (1993) modificado, p. 207, 242, 278 e 315.

A hipótese a cada eleição se tornou mais consistente, e na eleição de 1959 foi reafirmada com a inexistência de representantes da velha economia nos maiores partidos, e a diversificação da ocupação dos vereadores com destaque para profissionais liberais, e comerciantes.

3. 2. 4 Litoral Norte

O estudo do clientelismo no Litoral Norte é o mais interessante entre as cinco regiões estudadas. A imigração de europeus, principalmente alemães com culturas de sociabilidade desenvolvidas, promoveu um tipo de colonização singular, marcado pelo isolamento territorial e cultural e pelo modelo de industrialização.

O Litoral Norte, ao contrário das outras regiões aqui expostas com pelo menos um exemplo de constituição do poder local, será estudado através de duas dissertações do curso de História. Na primeira se revisará o livro de Maria Hering (1985), que estuda as empresas têxteis situadas nas áreas de colonização alemã, e na segunda a dissertação de Patrícia May (1998), que tem como objetivo analisar a participação do empresário no governo estadual no período de 1961–1970.

Em *Colonização e Indústria no Vale do Itajaí: um modelo catarinense de desenvolvimento*, Maria Hering (1987) defende a tese endógena para o desenvolvimento econômico nas áreas de colonização alemã no período de 1880 a 1945, ou seja, a divisão do trabalho com especificações devido à colonização e o isolamento promoveram uma dinâmica interna na região, portanto, em oposição à tese corrente de desenvolvimento periférico ao do Estado de São Paulo.

No primeiro capítulo Hering apresenta o processo de povoamento, no intuito de revelar o modo de acumulação de capital necessário à transformação da estrutura agrária para a industrial. Na descrição encontram-se as principais distinções entre a constituição do poder local no Litoral Norte e as outras regiões catarinenses. A primeira é a colonização pelo minifúndio, reforçada pelo regime comunitário já desenvolvido pelos imigrantes alemães na terra natal, fomentando o regime de mutirão nas primeiras tarefas, como a do desmatamento da floresta nativa.

A existência de “sociedades de apoio” é outro exemplo da singularidade na constituição do poder local. A principal “sociedade de apoio” foi a do Dr. Blumenau, que proferia palestras e organizava grupos de trabalho, além de financiar comunitariamente a economia local através de instituições de crédito. As atividades nas propriedades também eram divididas entre as famílias com a cooperação entre os vizinhos para a construção do engenho para produção de farinha de mandioca. Aqui há que se ressaltar que o cooperativismo exemplificado na construção do engenho contrasta com o relato do coronelismo no Nordeste, onde a posse do engenho indicava a hierarquia local.

No modo de comercialização, feito no início pelo escambo, está a primeira pista para a constituição do poder local. O comércio no sistema colônia-venda proporcionava a acumulação primitiva, e a venda através do escambo tornava-se progressivamente uma casa de crédito, servindo como articuladora do desenvolvimento na região. Com a expansão do sistema colônia-venda as grandes lojas nas sedes municipais negociavam pela navegação de cabotagem com entrepostos do Paraná e Rio Grande do Sul.

No modo de relação entre o empresário e os operários está a segunda pista para o entendimento da constituição do poder local na região. Os vendeiros com suas reservas monetárias e os imigrantes com especialização industrial reuniam forças para a construção das fábricas. E devido a uma série de fatores entre eles: a origem familiar e étnica, o isolamento territorial, escassez da mão-de-obra, os operários eram tratados de maneira paternalista. Exemplos deste tipo de relação são: a moradia na própria fábrica, a existência de hortas, estâbulos e olarias para a construção de residências, além de uma “caixa saúde” para despesas hospitalares.

O paternalismo praticado nas fábricas se deve em grande parte à origem étnica, que trazia consigo costumes partilhados entre patrões e empregados, somado a uma história de colonização que havia colocado na mesma situação original os agora patrões e empregados. A diferença com as outras regiões está no modo de provimento da assistência social. Nas outras regiões, o provimento da assistência era um modo de se agregarem subordinados, enquanto no Litoral Norte era um meio de fomentar a produção, com empregados saudáveis.

Na dissertação *Redes político-empresariais de Santa Catarina (1961-1970)*, de Patrícia May (1998), a relação paternalista do industrial com os trabalhadores é revisitada contemporaneamente para explicar o poder de articulação entre os empresários na atividade política.

Enquanto Hering (1987) entende a relação paternalista como um modo endógeno de fomentar a produção, May argumenta que o poder dos empresários interessados em participarem da política das quais dependiam para a regulação de seus negócios, tinha bases na afirmação da posse dos votos dos operários que trabalhavam em suas fábricas. Os empresários utilizavam-se da coesão criada em tempos de colonização para acumularem um *capital político*.

Apesar das diferenças ocorridas no modo de colonização do Litoral Norte, as relações paternalistas contemporâneas aproximam todas as regiões da fase clientelista das

máquinas políticas. Esta afirmação, contudo, só será verificada no teste de hipóteses sobre a competição eleitoral das regiões catarinenses. Por enquanto serão apresentados alguns dados pertinentes à pesquisa do trabalho já efetuados.

3. 3 Pesquisas na Alesc: dados prévios

Neste ponto do trabalho deixa-se gradativamente de revisar as características do clientelismo e suas especificidades regionais para iniciar a sua mensuração. Até o momento, incluindo a primeira seção do capítulo, a metodologia utilizada para serem distinguidas as fases do clientelismo proporcionou um entendimento histórico com o qual é possível se classificar em qual fase este se encontra.

Deste momento em diante a tarefa é a de recuperar alguns dados expostos em trabalhos sobre a Alesc, que disponibilizam dados prévios, relacionados com a presente pesquisa. Três são as pesquisas revisadas: a primeira releva em qual fase do clientelismo se encontra a Alesc no período de 1946 a 1965, através da ocupação profissional dos deputados; uma segunda pesquisa releva a concentração ou dispersão do voto, e a propensão de “deputados empresariais” a “distritalizar” seus votos; por fim, a terceira pesquisa é propriamente um modo de verificar o clientelismo na sua atual fase, através da mensuração da produção de emendas ao orçamento no período 1991 a 1999.

3. 3. 1 Dados sobre a circulação das Oligarquias na Alesc 1947-1965.

Em *O deputado Catarinense* (1980), Regina Dittrich propõe pela primeira vez a Alesc como tema de dissertação. Seu principal questionamento é: *a representação permanece ou não vinculada às oligarquias*. Para responder à questão, a autora aplica uma pesquisa com os deputados do período 1947 a 1965, na qual codifica dados sobre a herança política, a carreira política e profissional e o “passado social”.

A pesquisa utilizou como técnica questionários enviados para 104 deputados e ex-deputados, obtendo o retorno de 60 questionários. Como material de apoio foram também utilizadas entrevistas com líderes políticos regionais, dados eleitorais, jornais e documentos da Alesc. Alguns dados preliminares pesquisados foram: estado civil, estado e município de nascimento, idade, religião.

Entre os dados que possibilitam a resposta ao questionamento sobre a substituição das oligarquias no tempo estão: a) a educação; b) a participação anterior de membros da família na vida política; c) a carreira política, mensurada com os cargos políticos para os quais havia concorrido, e com a permanência no cargo de deputado estadual; d) a competição eleitoral; e) o poder de decisão, medida que indica se a estruturação da vida legislativa é dada pelo partido ou pelo Executivo; f) disciplina dos partidos.

a) Sobre a *educação* dos deputados os dados revelam que 57% possuíam curso superior completo, sendo 56% em Direito e 21% em Medicina. Estes números comprovam uma maioria de bacharéis na Alesc. A mensuração ocupacional utiliza como dado a dicotomia existente entre o clientelismo tradicional e o moderno. Como visto no capítulo 2, com Krebauy (2000), e neste capítulo, com a dissertação de Hass (1993), a mudança na composição profissional das instituições representativas indica uma mudança na política, com o aumento da competição.

b) Quanto à *atividade política de membros da família*, a pesquisa constatou que 30% dos deputados tinham familiares que exerceram cargos públicos, enquanto 62% dos deputados tinham familiares que participaram de atividades políticas partidárias, o que revela grau médio de circulação de elites familiares.

c) O dado sobre a *carreira política* dos deputados reforça a afirmação de um grau médio de circulação de elites, pois dos 60 deputados entrevistados, 40 já haviam concorrido em outras eleições – 57% para vereador, 19% para prefeito, 22% para deputado estadual e 2% para deputado federal. Outro dado complementar à carreira política é a permanência dos deputados entrevistados até 1977 na Alesc, que foi de 12%, alocados em sua maioria na

ARENA. Dittrich salienta a busca de cargos públicos “estáveis” como principal atividade pós-mandato, entre os cargos os do Tribunal de Contas, o de procurador da Alesc e o de Diretor de empresas públicas.

d) A *competição eleitoral* no período foi medida pelas perguntas: *Quando você foi eleito pela primeira vez?, Concorreu com quem?...* As respostas são: 52% com candidatos de outros partidos, e 20% com candidatos do mesmo partido. Como complemento dos dados sobre competição, Dittrich verificou a importância do cabo eleitoral, tido dentro de uma pirâmide partidária como “despachante” clientelista. Para 85% dos deputados o cabo eleitoral tinha muita importância.

e) Já o *poder de decisão* foi medido pela seguinte pergunta: *Quem tinha o poder de decisão?* O intuito era verificar a atuação dos deputados e a estruturação da vida política pelos partidos. As respostas variaram segundo o partido: o PSD se mostrou um partido chefiado, onde o Executivo exercia o papel de líder de partido; na UDN a liderança partidária chefiava, enquanto o PTB decidia por maioria partidária.

f) A disciplina dos partidos foi medida pela pergunta *Votou alguma vez contra a deliberação da bancada?* No total foram 57%, sendo as justificativas de votações contra a bancada dadas como de encontro aos interesses da região.

3.2.2 Distritalização informal dos deputados empresários

Em *Jogo das Regras: empresários, reforma eleitoral e distritalização nas eleições proporcionais de Santa Catarina* (1997), Ivete Araldi tem como objetivo, num primeiro momento, investigar a participação de empresários e organizações empresariais nas campanhas eleitorais, utilizando como indicador o financiamento das campanhas e a ocupação profissional dos deputados estaduais eleitos. Num segundo momento a autora relaciona a propensão dos “deputados empresários” à campanha pelo voto regional, empreendida pelas associações comerciais e industriais de várias cidades catarinenses.

A autora parte das indagações da literatura que investiga o financiamento dos partidos nas campanhas, entre as mais comuns estão a de saber qual a posição ideológica do partido beneficiado por empresários, e qual a relação entre o município sede da empresa e o distrito eleitoral do candidato, para formular a seguinte hipótese: *os empresários defendem o voto regional porque são beneficiados pela mudança do voto proporcional para o distrital.*

A construção do teste sobre a participação de empresários e grupos empresariais em campanhas eleitorais se dá em três etapas. Na primeira a autora identifica os grupos econômicos por setores (mineração, metalúrgica, alimentação, e outros) que contribuíram com a campanha dos deputados, relacionando os deputados com os setores empresariais e a quantia da contribuição, o que possibilita a identificação dos “deputados empresários”.

Numa segunda parte, Araldi discorre sobre a campanha nacional de lideranças empresariais, na qual as reformas políticas como: extinção do voto obrigatório, cláusula para restrição do número de partidos e da fidelidade partidária, e a questão do voto distrital são discutidas e apoiadas.

Na terceira, continua a apresentação do discurso dos empresários, enfocando agora a *Carta de Chapecó*, documento da Federação das Associações do Comércio e da Indústria de Santa Catarina. *A Carta de Chapecó* é um alerta sobre a necessidade de participação dos empresários no processo político, e tem como objetivo promover uma campanha pelo voto regional, que, segundo a carta, é uma forma de garantir o vínculo do candidato à região.

A campanha de regionalização tem início em Joinville-SC, como tentativa de solucionar a sub-representação da região. A estratégia utilizada foi a de redução do número de candidatos com a intenção de diminuir a pulverização do voto; evitar os candidatos denominados “para-quedaistas”, ou seja, que só aparecem na região em véspera de eleição; e diminuir o número de votos brancos. O resultado da campanha em Joinville foi expressivo; os representantes regionais na Alesc passaram de 03 em 1990 para 07 em 1994.

Com o sucesso da campanha em Joinville outros municípios iniciaram suas campanhas. Em Jaraguá do Sul, no ano de 1994, a Associação do Comercial e Industrial desenvolve uma campanha pelo voto consciente, com o propósito de suplantar a ideologia partidária em prol dos problemas da região. Campanhas iguais são desenvolvidas em Brusque, Blumenau, Chapecó e São Miguel do Oeste.

Na verificação da propensão dos “deputados empresários”, a campanha pelo voto regional, a autora segue quatro etapas: a) escolhe uma metodologia para verificar a concentração eleitoral; b) organiza uma lista com dados sobre a votação dos deputados; c) em seguida com dados da lista faz três testes: c1) sobre a concentração eleitoral do Estado de Santa Catarina; c2) constrói mapas eleitorais; c3) verifica o espectro ideológico dos partidos em relação aos votos. Ao final, a autora testa a sua principal hipótese: existe uma adaptabilidade dos “deputados empresários” à distritalização do voto.

a) No teste da hipótese para identificação do grau de concentração ou dispersão geográfica, a partir de uma revisão dos modelos de classificação da concentração de votos, Araldi adota a classificação de Carreirão (1996), que divide a concentração dos votos em três possíveis formas: a) mais de 50% em um grande município; b) mais de 50% em uma microrregião ou duas; c) menos de 50% em 02 microrregiões.

b) Definida a metodologia de concentração, Araldi apresenta duas listas, uma para cada ano da pesquisa (1990,1994), com o nome dos deputados, seu partido, o município com maior número de votos, o número de votos neste município e a porcentagem; em seguida, a microrregião de maior votação e o número de votos nesta microrregião e a porcentagem, e por fim o número total de votos.

c1) A partir da lista, Araldi executa vários testes. No primeiro revela o número de 13 deputados no ano de 1990 como em 1994 com votação concentrada em um município, com porcentagens entre 51% e 93%. E para a concentração nas microrregiões, o número de 22 deputados em 1990 e 20 deputados em 1994, enquanto 05 deputados tiveram uma votação dispersa em 1990 e 06 em 1994.

c2) No segundo teste constrói mapas eleitorais para verificação da competição eleitoral nas microrregiões dividida entre três tipos: *unipartidária*, quando um partido obtém mais da metade dos votos na microrregião; *polarizada*, quando dois partidos concentram a maioria dos votos; e *multipartidária*, quando vários partidos obtiveram votações consideráveis na microrregião. O resultado do teste é extenso devido à divisão em 20 microrregiões, portanto, sua análise se limitará, no capítulo 4 da presente dissertação, aos deputados com o número de 10 projetos aprovados.

c3) No terceiro teste verifica o espectro ideológico dos partidos em relação à concentração dos votos, verificando que esta independe da posição; tanto esquerda quanto direita ou centro têm na concentração dos votos sua principal estratégia.

Ao final testa a hipótese principal, de adaptação dos “deputados empresários” ao possível sistema distrital. A conclusão confirma a hipótese do beneficiamento dos deputados na confirmação de uma reforma para o sistema distrital, pois 60% dos “deputados empresários” estão na posição de razoavelmente adaptáveis, enquanto os 40% restantes estão na posição de facilmente adaptáveis

3.2.3 Emendas ao Orçamento na Alesc: 1991-1999

A mais recente contribuição para os estudos do Legislativo catarinense é a dissertação *As Emendas Orçamentárias e seu Significado Político-Institucional, na Arena Legislativa de Santa Catarina*, de Valeria Cabral Carvalho (2001). Como material empírico de pesquisa, foram utilizadas as emendas orçamentárias, propostas por deputados no ano de 1991 a 1999. E a principal hipótese testada foi a seguinte: *a produção orçamentária da Alesc é essencialmente clientelista*.

O número total de emendas ao orçamento foi de 3.613, classificadas segundo o partido do proponente; a modalidade da emenda (individual, de bancada, de comissão, ou coletiva), a área de concentração ou natureza da emenda (saúde, educação, emprego e

renda, infra-estrutura, ou desenvolvimento rural), e a relação entre a base do parlamentar e o destino da emenda. Esta última, guardadas as metodologias, tem o mesmo princípio investigativo da presente dissertação.

A partir desta classificação Carvalho formula algumas questões norteadoras, entre elas: os partidos que mais apresentam emendas pertencem à base governista; as emendas privilegiam a ação individual do parlamentar, mais do que a do partido; qual a área de concentração ou natureza das emendas; os parlamentares direcionam suas emendas para suas bases eleitorais.

Para respostas às questões acima é apresentada uma série de tabelas. Na primeira, consta a relação entre o governo, o número de emendas, e a porcentagem do número de emendas do partido que apresentou o maior número de emendas. Quanto à relação com a base governista os dados demonstram no governo de Pedro Kleinubing - PFL, o PFL como o principal produtor de emendas, com 26,48%. No governo Paulo Afonso - PMDB, novamente o PFL é o partido que mais propõe emendas - 15,37 %, com o segundo lugar para o PMDB, com 12,32 %.

Contudo, o fato que mais chama a atenção nos dados é a presença exclusiva do PPB na apresentação de projetos no ano de 1999, fato explicado pela autora como uma maneira encontrada pelo governador de redirecionar o orçamento elaborado no governo anterior.

Quanto ao número de emendas apresentadas e à porcentagem partidária, os principais resultados mostram a predominância do PMDB, que totalizou 754 emendas, o que representa 23,15 % do universo pesquisado; em segundo lugar fica o PPB, com 21,86 %, e o PFL em terceiro, com 20,73 % das emendas.

Na segunda tabela, Carvalho (2001) apresenta as emendas por modalidade, com os seguintes resultados: 2.701 emendas individuais, 171 coletivas e 384 de bancada. A leitura da tabela evidencia para Carvalho a negação da instituição partido, e, portanto, fomenta a idéia do clientelismo pois, agindo individualmente, os deputados têm maior facilidade em

fechar acordos com os colegas na troca de votos para a aprovação de emendas dirigidas aos seus redutos eleitorais.

Na terceira tabela são apresentadas as emendas por área de concentração ou natureza, divididas em cinco áreas. A de maior incidência foi a de infra-estrutura com (47,63 %), seguida da saúde com (19,93 %), educação (19,37 %), desenvolvimento rural (4,02 %) e emprego e renda (3,34 %). Carvalho ressalta que, independente da área, as emendas se dirigem para a execução de obras, seja na educação com a construção ou reforma de escolas, ou na saúde com a ampliação de centros de saúde. A conclusão aponta para o atendimento pontual das demandas, sem qualquer tipo de programa referenciado em uma política pública contínua.

Por fim, e o mais importante para o presente trabalho, Carvalho testa a hipótese clientelista da seguinte maneira: a partir das 08 principais microrregiões do Estado, apresenta o número de emendas destinadas a cada uma das microrregiões e faz a relação com os deputados que destinaram emendas para elas. Os dados, no entendimento de Carvalho, confirmam a hipótese clientelista. Os deputados na sua maioria destinam as emendas para a região onde possuem suas bases eleitorais, respondendo positivamente aos compromissos da campanha eleitoral. Contudo, a autora aponta sinais de dispersão do destino das emendas como estratégia de deputados que têm como reduto um grupo profissional e não uma região geográfica.

A conclusão de Carvalho desqualifica as emendas ao orçamento como mecanismo de racionalização dos gastos públicos, assim como o partido como lugar de mediação entre interesse da Sociedade Civil e Estado, devido em parte ao processo eleitoral que individualiza a competição.

3.3 Conclusão: o que a revisão dos “clientelismos regionais” e os dados preliminares podem oferecer de subsídio à pesquisa sobre a produção de leis na Alesc

O capítulo 3 teve como propósito recuperar os dados sobre o desenvolvimento do clientelismo catarinense. Para tanto se revisou a literatura do poder local em quatro regiões do Estado, disponíveis na sua maioria em dissertações de mestrado, para entender como aconteceram as diversas formas de adaptação do fenômeno do clientelismo na vida política do Estado de Santa Catarina.

A revisão da literatura catarinense foi a última etapa na “estratégia de aproximação” para o entendimento e teste da hipótese clientelista na produção da Alesc no período de 1990-2000. No próximo capítulo, quando forem apresentados os dados da pesquisa, o entendimento das peculiaridades da formação política nas regiões catarinenses se revelará indispensável para compreensão dos dados.

Apesar de serem apresentados os textos de maneira resumida, foi possível delinear diferenças entre as cinco regiões pesquisadas. Pode-se então inferir resumidamente quais são estas diferenças. Florianópolis, como exposto na introdução do capítulo, exemplifica um clientelismo com traços burocráticos.

No Planalto Serrano, adotar-se-ão as conclusões de Terezinha Andrade (1994), que classifica o clientelismo praticado em Lages como de *massas*. Contudo, deve-se tomar cuidado com esta classificação, pois o Planalto Serrano é a região menos desenvolvida do Estado. Os dados do próximo capítulo tornam-se ainda mais importantes para a compreensão do poder político na região, pois possibilitam um teste da classificação empreendida por Andrade (1994).

Quanto ao Oeste, Hass (1993) relatou o surgimento dos comerciantes como principal força política no período moderno do clientelismo. Apesar de não dispor de estudos atuais sobre o poder local, é possível inferir, a partir de estudos econômicos (CEAG 1980), que as agroindústrias da região desempenham papel fundamental na política local, e

portanto, *patrons* apoiados em algum tipo de cooptação de produtores verticalizados é uma hipótese plausível.

No Litoral Sul têm-se dois modos de adaptação do clientelismo. O primeiro, estudado por Andrade (1984), ilustrado pelo município de Imaruí, no qual a perpetuação oligárquica é a principal característica. O segundo, exemplificado com o município de Criciúma (Teixeira 1995), no qual a subsistência da economia local, particularmente o setor de mineração do carvão, através da vinculação ao Estado por meio de subsídios, pode explicar a produção de leis destinadas ao setor.

No Litoral Norte pode-se inferir, a partir da descrição de Hering (1987), que a agregação de imigrantes com cultura política “desenvolvida” fomentou uma economia de desenvolvimento endógeno, baseada na vida em volta da fábrica, e a partir da sugestão de May (1998), que este mesmo desenvolvimento endógeno produziu uma cultura política de relação paternalista. Ou seja, a adaptação clientelista no Litoral Norte tem características de cooptação baseadas na “lealdade” étnica, associada à “lealdade” fabril.

Na segunda seção, foram apresentados os dados preliminares, fundamentais para enriquecer o entendimento do funcionamento da Alesc. Dittrich (1980) indica com seus dados que houve um grau médio de mudanças na composição dos quadros na Alesc. A parcial substituição de elites políticas na Alesc revela um período de transição do clientelismo de quarta fase para o de quinta.

Araldi (1997) revela que existe uma forte presença de “deputados empresariais” entre os anos de 1990 e 1998, e que devido à propensão a concentrarem seus votos, estes deputados promoveram junto com associações de comércio e indústria de suas regiões campanhas para a “distritalização” do voto. Os dados de Araldi mostram que tais campanhas foram bem-sucedidas, o que repercute de maneira decisiva em nossa pesquisa, pois se existe uma “distritalização” do voto, o clientelismo se torna menos explicativo já que a votação distrital implica numa atuação dos deputados de maneira regionalizada e não estadual.

Valéria Carvalho, em sua pesquisa nas emendas ao orçamento no período 1991 a 1999, revela que o clientelismo foi o principal princípio seguido pelos deputados na proposição de emendas ao orçamento. O resultado da pesquisa de Carvalho reforça a linha de investigação da presente pesquisa e contribui para o entendimento do funcionamento da Alesc como um todo.

CAPÍTULO IV

HIPÓTESES E DADOS: a produção de leis na alesc

Neste capítulo a intenção é apresentar os dados da pesquisa e confrontá-los com duas hipóteses da literatura preocupada em mensurar o clientelismo. A primeira explica o clientelismo como resultado do processo decisório do legislativo; a segunda explica o clientelismo como resultado do processo eleitoral. A proposta do capítulo é unir as duas metodologias para se verificar quais as características do clientelismo na produção de leis da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina – Alesc.

A primeira hipótese pretende mensurar a produção das leis através de uma tipologia criada pelo professor Fabiano dos Santos (1995), que classifica a lei segundo quatro dimensões: concentração ou dispersão; e transferência de recursos ou regulação. Cruzadas estas dimensões, representam quatro tipos de leis. No presente trabalho a mensuração se refere às leis de autoria dos deputados aprovadas na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (Alesc), no período de 1990 a 2000.

A classificação das leis será apresentada numa tabela segundo o ano de aprovação e a tipologia de leis. A tipologia de Santos será subdividida com subtipos de leis recorrentes, como no caso das declarações de utilidade pública (d.u.p.). Os projetos não recorrentes, classificados com o subtipo *outros*, serão listados para revelar o tema dos projetos de maior destaque na produção legislativa.

A segunda hipótese é complementar à primeira e tem como objetivo comprovar a vinculação eleitoral da produção de leis concentradas. Se na primeira hipótese a produção de leis revela a concentração ou dispersão das leis, a segunda verifica se a concentração é destinada ao “distrito eleitoral” do deputado (Ames 1986, 2001). A confirmação da vinculação entre a origem das propostas e o destino dos votos é necessária para a caracterização do clientelismo, definido como uma *relação de trocas assimétricas* (Bahia 1997). Portanto, deve ser investigada a reciprocidade do segundo ator, o eleitor.

O foco da pesquisa muda na segunda hipótese da produção para os deputados, para mensurar entre os deputados que produziram mais de 10 leis no período, qual a porcentagem de leis do tipo que transferem recursos concentrados (TCR) é destinada ao “distrito eleitoral”, ou seja, a região onde o deputado concentra seus votos. Adotamos, para a tarefa, com algumas modificações nos distritos eleitorais configurados no trabalho de Carreirão (1996).

Os dados da segunda hipótese serão apresentados segundo a divisão por regiões feita no terceiro capítulo: litorais Sul e Norte, Oeste, Grande Florianópolis e Planalto Serrano. A partir da revisão histórica das regiões, e de dados individuais dos deputados, serão correlacionados estes aos pressupostos dos modelos dos quais são extraídas as hipóteses.

Antes de se passar à revisão bibliográfica das hipóteses e de seu teste para os dados desta pesquisa, faz-se necessária uma revisão de outras possíveis mensurações da atividade parlamentar, para que o leitor não entenda a produção da Alesc de modo restrito. Sempre é importante frisar: os representantes além de produzirem leis, fiscalizam as atividades do Executivo e debatem os projetos propostos por seus colegas e pelas outras instituições.

A proposição de leis é uma atividade muito importante do legislador, mas durante o processo decisório na Alesc, assim como em outras casas legislativas, os representantes exercem várias funções. Entre elas pode-se começar pelas atividades fora da Assembléia, como as de estabelecer conexões com a sociedade através da participação em reuniões e debates, e participar dos encontros do partido.

Dentro da Assembléia, entre outras, as atividades se dividem em reuniões do partido ou da coalizão para acerto das estratégias de votação e prioridades na agenda, em participação nas comissões ordinárias ou especiais. A apreciação dos projetos é uma atividade com alto custo ocupacional, devido à falta de informações e de quadros especializados nos Legislativos, e que, em se tratando de questões com alto grau de especialidade, torna-se ainda mais custosa.

As diversas atividades dos representantes possibilitam diferentes modos de mensuração. Na primeira seção se teve a pretensão de resumir algumas destas possibilidades, com a intenção de ilustrar outras metodologias possíveis na mensuração da atividade dos representantes.

4.1 Os Estudos Legislativos

O artigo *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura Norte Americana Recente*, de Fernando Limongi (1994), tem a importante qualidade, assim como outros artigos da mesma revista, de sintetizar e classificar a bibliografia de uma área específica dos estudos das Ciências Sociais.

No referido artigo, Limongi divide em três as versões do Legislativo nos E.U.A.: a *distributivistas*, a *informacional*, e a *partidária*. Os critérios para a divisão da literatura adotados por Limongi foram extraídos dos argumentos privilegiados pelos autores revisados no artigo, na tentativa de explicar a atividade legislativa. No presente trabalho, contudo, torna-se mais importante ter como referência para a classificação da literatura, as metodologias adotadas, ou melhor, quais os dados mais relevantes para a mensuração de atividades da função representativa.

A primeira versão, nomeada *distributivista*, tem como argumento a lógica da conexão eleitoral, sintetizada na seguinte premissa: *os congressistas estão interessados em aprovar políticas clientelistas*. Este comportamento é possibilitado pelo mecanismo informal das trocas. Trabalhando isoladamente na busca da reeleição, o congressista não sofre sérios constrangimentos em sua atuação por parte da maioria no plenário.

Como metodologia, a versão *distributivista* utiliza, entre outras, as votações em plenário, para verificar se na produção legislativa os representantes destinam benefícios para seus distritos eleitorais, ou grupos “reconhecíveis”. Esta é a principal versão de

explicação da atividade legislativa, e este trabalho pode ser enquadrado nesta versão; portanto, maiores detalhes serão expostos durante o capítulo.

A versão *informacional* tem como argumento a busca dos congressistas pela informação. As premissas assumidas negam as premissas da versão *distributivista*. São elas: a validade da maioria no plenário, que a qualquer momento pode votar uma regra de restrição a atuações isoladas, e a de que as trocas são instáveis – os congressistas não têm certeza na reciprocidade das votações.

A metodologia adotada pelos informacionais privilegia o funcionamento das comissões para confirmarem-se suas premissas. A explicação para o comportamento dos representantes na busca de informações é dada pela escassez de tempo dos representantes forçando-os a se especializarem em alguns assuntos para conferirem notoriedade a suas atividades. Se forem excluídas as comissões especiais e as de inquérito, poucos serão os estudos no Brasil que focam o trabalho das comissões. (Perreira & Muller 2000).

A terceira e última versão apresentada se refere aos partidos, entendidos como estrutura organizadora da atividade legislativa. No Brasil, Limongi e Argelina Figueiredo são os principais pesquisadores desta versão, sendo o artigo *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados 1989-1994* (1995) o principal estudo dos autores.

Utilizando como metodologia para a comprovação da disciplina dos partidos o voto do líder em comparação ao voto no plenário, Limongi e Figueiredo (1995) mostram que 85% das votações podem ser previstas pelo encaminhamento do líder. Estes dados contrariam o “senso comum” e muitos dos analistas do Congresso Nacional que tem como certa a atuação independente dos representantes.

Nesta controvérsia sobre a existência de disciplina partidária ou não, reside o ponto que se gostaria de enfatizar nesta seção, qual seja, o de que as conclusões retiradas da atividade legislativa dependem do lugar onde os dados são coletados, ou em qual estágio do processo de decisão é feita a pesquisa.

Exemplo desta afirmação se encontra no artigo de Melo (2000), que através da mensuração das trocas de filiação partidária chega à conclusão de que os partidos não são coesos, o que atenua as conclusões sobre a disciplina partidária de Limongi. Melo encontra no período pós-Constituinte, uma acomodação contínua dos deputados em partidos da base governista, segundo um padrão de recolocação no primeiro e terceiro ano da legislatura, justificado pela busca de partidos com maiores chances de obter o coeficiente eleitoral no primeiro ano, e pela busca de líderes partidários com recursos no terceiro ano da legislatura.

Para a finalização das alternativas de pesquisa acerca do Legislativo, devem-se pontuar os trabalhos que enfocam a proposição de leis a partir das instituições do Estado. Neste tipo de pesquisa, as conclusões são de que o Executivo é o principal proponente. Andrade (1996) explica a preponderância do Executivo pelo conceito de natureza das negociações.

Estudando a Câmara de Vereadores de São Paulo e a Assembleia Legislativa do mesmo Estado, o autor demonstra que na situação em que o Executivo tem maioria no Legislativo as negociações são do tipo coalizões fisiológicas, com a distribuição de cargos e recursos acertados no momento da formação da coalizão. Enquanto que nas situações de minoria, as negociações são pontuais, com acordos firmados a cada votação.

Outros estudos, como o de Abrucio (1998) para o Executivo do Estado de São Paulo, Limongi e Figueiredo (1999), para o Executivo federal, chegam à conclusão de que o Executivo é o principal produtor de leis no processo decisório, atuando também como *veto player*. Abrucio denomina de ultrapresidencialismo esta característica, e ela é a principal hipótese na literatura preocupada em estudar as relações entre o Executivo e o Legislativo nos estados brasileiros (Santos 2001).

O importante nesta discussão é, novamente, frisar que existe uma diversidade de atividades na atuação do representante e que, por enquanto, estes dados não foram agregados em só modelo explicativo (Pereira & Rennó 2000). Portanto, deve-se fazer a ressalva de que esta dissertação não pretende explicar o comportamento dos representantes

na Alesc, mas sim oferecer dados que contribuam ao entendimento da atividade e, principalmente, da produção legislativa dos representantes catarinenses.

4.2 Os microfundamentos do clientelismo

A metodologia de classificação dos projetos de lei desenvolvida no artigo *Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil 1959-1963*, de Fabiano dos Santos (1995), será utilizada na verificação da primeira hipótese do presente trabalho. O artigo de Santos se divide em sete partes, contudo, no presente trabalho serão discutidas apenas as duas primeiras: na primeira cria-se uma tipologia de leis, e na segunda constrói-se um modelo da geração do perfil do legislador. Esta mesma metodologia de classificação será revisada e utilizada na análise das leis da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), enquanto o modelo será revisado para apresentar a lógica de escolha das hipóteses.

4.2.1 Tipologia

A tipologia de leis se divide em quatro dimensões. Para reforçar-se o entendimento da construção da tipologia, serão apresentadas as contribuições de Lowi (1969), um dos precursores deste método.

a) Quanto à forma:

Regulação – no caso da lei criar regras para setores da produção industrial, de bens e serviços, para o mercado de trabalho, e ainda para a competição e participação política. Para Lowi (1969) a categoria de regulação implica em impactos específicos, envolvendo uma escolha direta sobre quem será atingido. A regulação consiste numa política de correção de falhas de mercado pela formulação de regras que constroem o comportamento de agentes, impondo custos ou promovendo a eficiência do mercado.

Transferência de Recursos – no caso da lei transferir recursos ou patrimônio do Estado para agentes políticos, econômicos ou sociais. Lowi (1969), diferente de Santos, utiliza a categoria de Distribuição e Redistribuição para caracterizar as políticas que envolvem recursos geridos pelo Estado. O determinante, portanto, da variável transferência é a gerência dos recursos públicos e sua distribuição.

b) Quanto ao escopo:

Benefício concentrado – outorga um benefício a um indivíduo, grupo, setor ou empresa;

Benefício difuso – outorga benefício sem fazer referência direta a um indivíduo, grupo, setor ou empresa.

Na classificação quanto ao escopo, a distinção entre concentrado e difuso foi feita através das seguintes perguntas:

- É possível identificar o grupo ou indivíduo beneficiado pela lei?
- Qual o tamanho deste grupo e local de atuação deste grupo?

Estas perguntas têm o objetivo de distinguir grupos exemplares, como os idosos, facilmente identificáveis. Não podem ser classificados como um grupo concentrado, devido a sua dispersão e diversidade ideológica. Para que se evitem erros de classificação assinalar-se-ão as leis mais controvertidas quanto à classificação do escopo.

No quadro abaixo, as possibilidades da forma e do escopo são cruzadas, originando quatro tipos de decisão:

- 1) transferência concentrada de recursos – **TCR**;
- 2) regulação concentrada - **RC**;
- 3) transferência difusa de recursos - **TDR**;
- 4) regulação difusa - **RC**.

Quadro 4.1 -Tipos de Lei

Benefício	Transferência de recurso	Regulação
Concentrado	1 – TCR	2 – RC
Difuso	3 – TDR	4 – RD

Fonte; Santos (1995) p 465

4.2.2 Modelo

O *modelo* procura explicar o perfil de atuação em que trabalham os deputados no Legislativo, através dos “constrangimentos institucionais”. A premissa é a preferência dos deputados por certo tipo de lei, que facilite a produção legislativa. Santos (1995), na introdução do modelo, assume a reeleição como principal objetivo do representante, pois mesmo que não esteja competindo, pode ajudar como um eleitor influente.

O primeiro dos constrangimentos institucionais é o pressuposto da *interdependência*. Para ver aprovado uma lei de sua autoria o deputado precisa do apoio da maioria de seus colegas. A *interdependência* é usada para explicar a troca de votos entre os deputados.

O segundo constrangimento interno decorre do pressuposto da *interdependência*. O deputado não tem certeza da aprovação de sua lei, a troca é incerta, pois não acontece simultaneamente. O autor denomina a incerteza nas trocas como o *princípio da incerteza*, utilizado para demonstrar a falta de estabilidade nas trocas.

O terceiro constrangimento interno utilizado é o de *custo de oportunidade de apresentação da lei*. Este diz respeito aos custos de um deputado na apresentação de uma lei e não de outra, mede “valor” que o deputado deixa de obter, concentrando seu trabalho na aprovação de uma proposição. Ou seja, é um custo à disponibilidade ocupacional do deputado em cumprir tarefas.

O quarto conceito é o de *custo de produção* legislativa. Este depende do poder de barganha. Um deputado antigo ou com o poder de influenciar a mídia tem menores custos na produção de uma lei. O *custo de produção* também se refere à disponibilidade ocupacional do deputado, mas enfatiza uma variável hierarquia entre os deputados.

Fabiano dos Santos (1995) conclui que os quatro conceitos podem explicar a produção legislativa, marcada por duas decisões:

- a) definição do tipo de lei,
- b) determinação da estratégia de redução do *custo de oportunidade e de produção*.

Então, para Santos, a pergunta a ser respondida é: *entre os quatros tipos de lei (quadro 4.1), qual apresenta menor custo de produção política?*

Se o importante na proposição de uma lei é reduzir o custo de oportunidade, lembrando os outros dois pressupostos do processo decisório (a *interdependência*, e a *incerteza*), é possível perceber-se a preferência dos deputados pelos projetos de lei que incentivam a troca.

A barganha legislativa se faz na aprovação dos projetos de lei dos colegas, na qual a troca é a principal moeda; as leis que transferem recursos concentrados têm maiores facilidades de serem trocadas pelos deputados. As leis que regulam quase sempre impõem custos altos a setores ou distritos geográficos, enquanto a transferência difusa de recursos não é passível de divisibilidade entre os deputados. Na transferência concentrada de recursos, os deputados podem alocar recursos para seu distrito eleitoral, o que garante em parte sua reeleição.

Portanto, para Santos (1995), e para a primeira parte da mensuração do clientelismo na Alesc, a hipótese a ser verificada é a seguinte: **(H 1) a produção de leis (TCR) é predominante no legislativo.**

Aqui é importante que se frisem as diferenças nos propósitos de Santos e nos do presente trabalho. Santos está preocupado em criar um modelo que explique o comportamento dos deputados no processo decisório, enquanto a intenção do presente trabalho é a de classificar as leis produzidas, segundo a sua tipologia, e testar sua principal hipótese. O modelo de explicação para produção de leis não será testado ou discutido em contraponto aos dados coletados; sua comprovação estará reduzida à verificação do tipo de lei de maior aprovação.

4.3 A produção de leis na Alesc 1990 - 2000

Como exposto na introdução do trabalho, a produção de leis na Assembléia Legislativa de Santa Catarina – Alesc permanece desconhecida tanto no senso comum quanto nos meios acadêmicos. Excluído o trabalho pioneiro de Carvalho (2001), o que se pesquisou sobre as leis produzidas na Alesc se refere às que encontram repercussão na mídia. A presente seção da dissertação tem como objetivo preencher parte desta lacuna, apresentando as leis de autoria dos deputados no período de 1990 a 2000.

A fonte dos dados utilizados na pesquisa é a página da Alesc na Internet, no endereço eletrônico: www.alesc.gov.sc.br > legislação > leis estaduais > número da lei ou palavra-chave. A pesquisa se processou da seguinte maneira: a partir da leitura de cada uma das leis no período foi criado um banco de dados contendo o nome do proponente, o número da lei, o resumo da emenda, o município de destino da lei, e a classificação tipológica exposta no quadro 4.1.

Após a quantificação dos dados, o segundo passo foi criar um tabela que proporcionasse uma visualização, tanto da produção por ano quanto da tipologia de leis (Santos 1995). Na tabela 2, estão dispostos nas colunas os anos da pesquisa que podem ser também visualizados segundo os governos.

Nas linhas estão dispostas as tipologias de leis. Para uma melhor compreensão da tipologia, apresentam-se subtipos da tipologia inicial apresentado por Santos (1995). Os subtipos são as leis recorrentes que, analisadas separadamente, possibilitam uma melhor classificação da produção. Os subtipos foram adotados nas leis dos tipos: Transferência Concentrada de Recursos (TCR) e Regulação Concentrada (RC):

Nas leis do tipo (TCR) há os subtipos: *d.u.p.* – declaração de utilidades públicas – que serão vistos com maior detalhes, e se referem a entidades e associações comunitárias que recebem auxílio de verbas públicas para sua manutenção; *cria municípios*, que se referente aos municípios criados no período; e a *outros*, que indica as leis de destaque.

Nas leis do tipo (RC) existem os subtipos: *denominação*, representando as leis que conferem nomes a obras públicas, que podem ser: rodovias, escolas, ginásios de esporte, e postos de saúde; *título de cidadão*, que conferem um título a pessoas importantes da vida pública catarinense; e *outros* que, como no tipo (TCR), se refere às leis de maior destaque.

Uma primeira questão a ser verificada é a da existência de ciclos eleitorais na produção de leis, ou seja, em anos próximos à eleição a produção de leis aumenta ou diminui. O total de leis, exposto ao final de cada coluna dos anos, confirma uma maior produção de leis nos anos próximos à eleição, principalmente no governo Kleinubing. Porém, a porcentagem de leis do tipo (TCR) suaviza a hipótese dos ciclos eleitorais. Sendo o tipo de leis (TCR) o que mais propicia “créditos eleitorais”, a tabela mostra que no governo Paulo Afonso a porcentagem de leis do tipo (TCR) diminuiu nos períodos próximos à eleição.

Uma segunda questão diz respeito à quantidade de leis produzidas no transcurso do período. Na tabela 2 o total de leis de autoria de deputados no período varia de 293 a 90 entre os anos de 1993 a 1995. Para uma investigação qualitativa, estes números devem ser relativizados, pois no ano de 1993, com maior número de leis produzidas, a porcentagem de leis (TCR) é de 91%, enquanto no ano de 2000, com número de 180 leis, a porcentagem

Tabela 2 – Produção de leis de autoria dos deputados no período de 1990 a 2000 na Alesc

Governo	Paulo Afonso										Amin		Total
	Ivo	Wilson Kleinubing										1999	
Tipos de lei/ ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
TCR	170 85%	160 85%	212 87%	269 91%	182 84%	77 85%	138 89%	119 77%	169 76%	104 68%	115 63%	1715	82%
* d.u.p.	166	160	201	264	176	75	134	112	154	100	100		
Cria municípios			11		2	2	1	1		1			
Outros	4			5	4		3	6	15	3	15		
RC	21 10%	22 11%	16 6%	18 6%	24	10 11%	8 5%	30 19%	34 15%	26 17%	49 27%	258	12%
Denominação	9	15	7	13	17	5	8	11	21	7	14		
Título de cidadão	5	1	5	4	2	3		1	2	3	3		
Outros	7	6	4	1	5	2		18	11	16	32		
RD	4	3	7	5	7	3	8	3	13	17	13	83	
TDR	3	3	7	1	2		1		5	4	3	29	
TOTAL	198 100%	188 100%	242 100%	293 100%	215 100%	90 100%	155 100%	152 100%	221 100%	151 100%	180 100%	2085	100%

Fonte: www.alesc.sc.gov.br

Legenda: TCR, transferência concentrada de recursos; RC, regulação concentrada

TDR, transferência difusa de recursos; RD, regulação difusa

* d.u.p.: declaração de utilidade pública.

de leis (TCR) é de 63%. Portanto, mais importante do que se verificar a produção total é qualificá-la.

O primeiro tipo a ser qualificado é o (TCR), composto na sua maioria pelas leis que declaram de utilidade pública entidades - *d.u.p.* Criada em 1961, a Lei 3.000 se refere ao reconhecimento de entidades. O reconhecimento é o primeiro estágio para a destinação de verba pública a entidades de caráter privado que prestam um serviço social ou atividade de desenvolvimento cultural. A classificação das leis que declaram de utilidade pública, como do tipo transferência concentrada de recursos (TCR) deve-se às isenções fiscais disponíveis às entidades uma vez reconhecidas.

No seu texto atual a lei n. 5867 de 1981, que regula a declaração de utilidade pública, lista os 23 tipos possíveis de atividades na quais as instituições podem atuar. As mais comuns se referem à educação, ao incentivo à arte, ao apoio à velhice e à juventude. A verba só pode ser usada na manutenção da instituição, ficando proibida sua utilização para a fundação ou construção de sede, e sendo as entidades obrigadas ao cumprimento de certos requisitos.

A destinação de verbas ocorre de duas formas: em ementas ao orçamento e através de subvenções de gabinete, divididas em subvenções sociais e auxílio financeiro. As verbas destinadas às entidades declaradas públicas podem indicar duas coisas: a) a explicitação do vínculo eleitoral feita com a troca das verbas pelo apoio das instituições ao deputado. Isto configura um clientelismo assistencialista, semelhante ao ilustrado na revisão da literatura brasileira, com o artigo de Fontes (1998); b) numa segunda possibilidade, referente ao texto de Gay (1998), pode significar uma ação coletiva de movimentos sociais locais em busca de inserção política. Esta possibilidade encontra forte indicio devido ao caráter assistencial que a maioria das instituições assume. A ajuda aos idosos, às crianças de rua, incrementa o capital social da comunidade, que demonstra estar ativa diante das falhas na gestão de políticas públicas (Renno 2000).

Quanto ao segundo subtipo de leis *TCR - cria municípios*, tem-se em 1992 o principal ano na criação de municípios. Dos 20 municípios criados no período analisado, 11 aconteceram em 1992. Nos outros anos a regularidade de criação de municípios é de 1 ou 2 por ano. A criação de vários municípios é um fenômeno nomeado pela literatura como de *Municipalização*, ocorrido no pós-Constituinte 1988, que cria transferências incentivadoras à proliferação de novos municípios. Novos municípios são uma dádiva para as elites locais, pois a nova sede recebe várias transferências, que anteriormente eram divididas, entre as quais se destaca a criação de uma Câmara Municipal, e todos os salários necessários ao seu funcionamento (Gomes 2000).

As leis classificadas no subtipo *TCR – outros* serão enumeradas por ano, de acordo com o destaque. Tem-se intenção de mapear as leis de importância, que devido a metodologia aplicada na tabela 2, não disponibiliza a ementa da lei. As leis do subtipo - *outros* devem ser usadas como guia para futuras pesquisas, em hipóteses sobre a coesão e a disciplina partidária, como também para análise de políticas públicas reguladas pelas leis enumeradas.

- 1990 Lei n: 8.207: o processo de extinção do fundo de previdência parlamentar.
- 1991 Lei n: 8.362: regula o fundo de reaparelhamento do Judiciário.
- 1992 Lei n: 8.675: veta a remuneração de servidor público no exercício de colegiado de empresas públicas.
- 1993 Lei n: 9.183: cria programa de apoio à criação de gado.
Lei n: 9.260: cria programa de incentivo à implantação e expansão industrial de novas indústrias.
- 1996 Lei n: 10.169: cria zona de processamento de produtos florestais.
- 1998 Lei n: 10.641: cria programa de crédito universitário em instituições do ensino superior instituídas por lei municipal.
Lei n: 10.719: direito de indenização para participantes de atividade política em 1961/79.
Lei n: 10.731: cria programa de fomento a pequena agroindústria familiar rural e pesqueira
Lei n: 10.757: inclui produtor rural em regime de economia familiar como microempresa
Lei n: 10.791: antecipação de crédito devido a eleição.
Lei n: 10.911: prorroga prazo de vencimento do crédito de emergência.
Lei n: 10.927: perda da condição de microempresa após cinco anos.
Lei n: 10.934: isenta do pagamento de tarifa proprietários de veículo com único imóvel com acesso por única rodovia.

Lei n: 11.068: inclui indústrias agrofloretais e agrícola no programa de desenvolvimento agro-industrial.

2000 Lei n: 11.364: criação do programa de frentes emergências.

Lei n: 11.384: isenta servidor inativo sem dependentes de recolher fundo de pensão – IPESC.

Lei n: 11.390: isenta produtos de artesanato de ICMS.

Lei n: 11.401: regula o pagamento de empresas prestadoras de serviço ao Estado de Santa Catarina.

Lei n: 11.632: redução ou isenção de ICMS aos insumos agropecuários.

Lei n: 11.634: cria política estadual de incentivo a produção agroecológica.

As leis do subtipo *TCR-outros* revelam que a produção de leis a partir da Alesc é relevante no desenvolvimento de políticas públicas. Leis como as que criam programas de incentivo à produção de setores econômicos indicam uma preocupação dos deputados com as economias regionais. A classificação clientelistas dentro de uma perspectiva de economias regionalizadas deve ser repensada, pois a defesa da produção regionalizada implica em um desenvolvimento estadual sem pressões migratórias.

As leis do tipo Regulação Concentrada (RC) obtiveram o segundo lugar no número de leis. Como as leis do tipo (TCR), em sua maioria do subtipo *declarações de utilidade públicas*, as leis do tipo (RC) também apresentaram características singulares que podem ser mais bem observadas pelo subtipo *denominação e título de cidadão*. As outras leis classificadas como (RC) podem esclarecer o papel da Alesc na regulação do mercado catarinense. Como no subtipo *TCR-outros*, se fará uma enumeração ano por ano das principais leis.

1990 Lei n: 8.038: abatimento de 50% no transporte para estudantes.

Lei n: 8.040: regula as funções de direção de escolas públicas, e a forma de escolha de diretores.

Lei n: 8.051: abatimento de 50% do ingresso para estudantes em eventos culturais.

Lei n: 8.160: gratuidade de transporte para idoso acima de 65 anos.

1991 Lei n: 8.213: regula a venda de cola de sapateiro.

1992 Lei n: 8.864: controle de resíduos biológicos resultantes do uso de anabolizantes.

1997 Lei n: 10.356: cria normas sanitárias para produtora artesanais comestíveis.

Lei n: 10.383: cria conselho estadual de pesca.

Lei n: 10.432: cadastro de meninos de rua.

Lei n: 10.437: revoga lei que concede autorização para aumento de capital social da empresa Santa Catarina Participação e Investimento S/A – INVESC

- Lei n: 10.500: regula a ocupação nos conselhos estaduais de educação.
- 1998 Lei n: 10.727: inclui queijo na lista de produtos de consumo popular.
- Lei n: 10.760: veta as empresas públicas e de economia mista de assinarem contratos que conste a transferência do controle técnico, administrativo ou de gestão compartilhada.
- Lei n: 10.865: regula a apreciação de convênios, ajustes, acordos e instrumentos congêneres, por empresa pública ou de economia mista.
- Lei n: 10.972: normas que asseguram a assistência jurídica a vítimas de crime.
- Lei n: 10.975: aproveitamento de lenha apreendida.
- 1999 Lei n: 11.076: cria zonas de perigo ambiental.
- Lei n: 11.222: cria política de preservação, recuperação e utilização sustentável dos ecossistemas do Complexo Lagunar Sul.
- 2000 Lei n: 11.376: estabelece a obrigatoriedade da adoção de plano de gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde.
- Lei n: 11.463: cria Conselho Técnico Catarinense de Biosegurança.
- Lei n: 11.618: institui o selo verde.

Na lista são destaque as leis do tipo (RC), que regulam o setor do meio ambiente, a partir de 1998. São várias as leis que se referem aos problemas ambientais. A regulação de atividades que implicam em problemas ambientais revela a importância dada pelos deputados à preservação do meio ambiente.

As leis do tipo (RD) serão também enumeradas por ano, segundo sua importância. A difusão da lei não implica diretamente na negação do caráter clientelista, que pode ocorrer num setor como o de comércio, distribuído por todo o Estado, ou na ocupação com alcance regional, no caso de sindicalistas. Portanto, faz-se necessária uma investigação pormenorizada.

- 1992 Lei n: 8.545: cria conselho estadual de saúde.
- 1993 Lei n: 9.172: gratuidade de documentos para pobres.
- 1995 Lei n: 9.865: notificação compulsória de casos de subnutrição a autoridades da área da saúde.
- 1996 Lei n: 10.064: sanções às entidades e empresas que praticam discriminação racial.
- 1998 Lei n: 10.720: regula a autorização de auditorias ambientais.
- Lei n: 10.825: cria conselho estadual dos direitos humanos.
- Lei n: 10.957: regula o parcelamento do solo urbano.

- Lei n: 11.010: obriga os órgãos do Estado a fornecerem cópias de documentos necessários à defesa de prestação de contas da gestão anterior.
- 1999 Lei n: 11.155: estabelece normas para criação de novos presídios.
Lei n: 11.281: inclui no currículo escolar do segundo grau, idioma estrangeiro identificado com a origem étnica da região.
- 2000 Lei n: 11.337: obriga a criação de banco de dados sobre a violência e criminalidade.
Lei n: 11.347: regula a coleta, recolhimento e o destino final de resíduos sólidos potencialmente perigosos.
Lei n: 11.388: obriga hospitais da rede pública e privada a manter número de médicos proporcional a quantidade de atendimentos realizados .
Lei n: 11.603: sanções aos municípios que não mantiverem funcionando o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

As leis do tipo (RD) são entendidas por Santos (1995) como leis de caráter menos clientelista. A primeira constatação é a de que somente a partir de 1998 ocorre uma produção efetiva deste tipo de lei. A segunda constatação se refere à diversidade de setores de políticas públicas abrangidos pelas leis. Incluem-se: segurança pública, saúde, e meio ambiente.

As leis do tipo Transferência Difusa de Recursos (TDR) são consideradas as menos clientelistas. A proporção de leis que transferem recursos para um destino difuso expressa a representação para todo o Estado, não restrita ao distrito eleitoral. A enumeração das leis (TDR) seguirá as investigações do grau de difusão das leis. As leis do tipo (TDR) expressam a produção de bens públicos com origem na Alesc, em seu sentido indivisível.

- 1990 Lei n: 8.159: altera o imposto de transmissão de bens sobre *causa mortis*.
Lei n: 8.203: altera o critério de distribuição do ICMS.
- 1991 Lei n: 8.361: regula contribuição de campanha.
- 1992 Lei n: 8.676: política estadual de desenvolvimento rural.
Lei n: 8.906: dispõe sobre as terras do domínio do Estado para atuação no processo de reforma agrária.
Lei n: 8.939: cria política estadual da juventude rural.
- 1993 Lei n: 9.305: autoriza a alteração do programa de trabalho da Secretaria de Estado da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Comunitário.
- 1996 Lei n: 10.309: gratuidade na realização de laqueadura tubária e vasectomia nos hospitais públicos.

- 1998 Lei n: 10.723: distribuição da quota do salário educação.
Lei n: 10.724: cria conselho estadual de acompanhamento e controle social do FUNDEF.
Lei n: 10.732: regula licitações e contratos da administração estadual.
- 2000 Lei n: 11.640: compensação de crédito na dívida ativa.

Ao final do teste pôde-se concluir que os dados da tabela 4.2 confirmam a hipótese **(H 1): as leis do tipo TCR são em maior número.**

4.4 Estratégia eleitoral no período pluripartidário 1946-1964

No primeiro capítulo o clientelismo foi definido como uma *relação de trocas assimétricas*. Com o teste da hipótese de Santos (1995) sobre o tipo de lei é a mais produzida no legislativo, se tem os dados da primeira parte da *relação de trocas assimétricas*, qual seja, os dados do processo decisório. A segunda parte da relação, os dados do processo eleitoral, deve ser verificada na destinação e concentração das leis para o “distrito eleitoral” do deputado, a região de concentração da sua votação.

A segunda hipótese pode ser escrita desta maneira: **(H 2) Os deputados destinam as leis do tipo TCR para seus “distritos eleitorais”.**

Para reforçar-se o entendimento dos motivos dos deputados em destinarem sua produção para seu “distrito eleitoral”, contou-se novamente com a ajuda de um modelo de comportamento dos deputados. O artigo *O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil Durante o Período Pluripartidário* (1986), de Barry Ames, prevê um comportamento clientelista dos deputados brasileiros devido a basicamente quatro constrangimentos políticos, que encontram respaldo em outros autores. Para um melhor funcionamento do modelo, Ames assume como pressuposto que todos os deputados têm como objetivo a reeleição.

A *ajuda mútua* nas votações é o primeiro dos constrangimentos propostos pelo modelo, pois os deputados dependem de seus companheiros para a aprovação de seus

projetos. Ao concentrar o destino das emendas o deputado não compete com seus colegas de casa no oferecimento de políticas públicas. Este constrangimento tem grande semelhança com o pressuposto da interdependência de Santos (1995).

O segundo constrangimento se refere às *regras eleitorais* – os candidatos não fazem parte de uma lista hierárquica definida pelo partido. Sua eleição, apesar de depender da votação dos membros de seu partido, devido aos coeficientes de representação, pode ser concebida como um processo individual, vinculando os deputados aos eleitores e não aos partidos. (Samuels 2000).

A *insegurança* do deputado é o mais importante no modelo de Ames: varia de acordo com o número de mandatos. Por exemplo, deputados com terceiro mandato e grande número de votos têm maiores propensões a fazer emendas com destino disperso, uma vez que o poder político adquirido durante seu mandato diminui a disposição de concorrentes em competir no seu distrito eleitoral. A lógica congressional defendida por Arnold (1991) apresenta semelhanças com o constrangimento da *insegurança*.

O quarto constrangimento está embutido na *insegurança*. Este diz respeito à *competição nos distritos eleitorais*, apresentada sobre duas variáveis: a competição entre deputados do mesmo partido, minimizada pela ajuda potencial com os coeficientes eleitorais, e a competição com membros de outros partidos, maximizada pela possível invasão de seu reduto eleitoral.

A estratégia eleitoral para um ambiente de competição, contribui para uma maior concentração das emendas, pois a cooptação de grupos potenciais é a principal garantia de conexão com eleitorados. Entres os grupos potenciais, evangélicos e trabalhadores setorializados são os principais exemplos de fidelidade eleitoral.

Estes quatro constrangimentos, segundo Ames, são a base do modelo de explicação para o clientelismo na produção de emendas ao orçamento, no período pluripartidário 1946-1964. No modelo é possível perceber que, tanto no processo decisório quanto no processo

eleitoral, são poucos os incentivos institucionais para promoção de uma carreira “estável” dos representantes. Contra a *insegurança* os representantes utilizam uma estratégia clientelista, criando vínculos com grupos organizados, tanto para o dinheiro na campanha quanto no apoio eleitoral.

4.5 Estratégias eleitorais na Alesc no período de 1990 a 2000 -

Na primeira hipótese foi possível constatar, na totalidade dos dados divididos em anos, um maior número de leis que transferem recursos concentrados. No teste da segunda hipótese, a intenção é verificar se as leis do tipo (TCR) se destinam aos “distritos eleitorais” dos deputados, através da divisão de leis destinadas ao seu distrito eleitoral pelas leis de proposição dos deputados, classificadas como (TCR), tornando possível traçar um perfil clientelista.

Faz-se referências ao perfil clientelista, como revisado no início do capítulo, devido à diversidade de atividades que o deputado exerce. Inferir da produção de leis, mesmo que esta seja uma atividade crucial para a descrição da atividade parlamentar, que a porcentagem de leis do tipo (TCR) destinadas para o seu “distrito eleitoral” indique *stritu sensu*, que o deputado é clientelista, é deixar de considerar o todo das atividades parlamentares.

Os dados da segunda hipótese serão apresentados em tabelas (tabelas: 3, 4, 5, 6, 7), seguindo a divisão por regiões feita no terceiro capítulo: litorais Sul e Norte, Oeste, Grande Florianópolis e Planalto Serrano. Em cada tabela estão dispostos nas linhas os nomes dos deputados. E nas colunas os dados que possibilitam traçar um possível perfil clientelista da produção dos deputados no período de 1990 a 2000.

Os dados são: *partido*, *distrito*, “distrito eleitoral”, local de concentração dos votos do deputado; *legislaturas*, as legislaturas em sessões legislativas nas quais os deputados participaram; # *leis*, número total de leis produzidas no período; *destino*, número de leis na

região para a qual o deputado destina a maioria de sua produção; *destino/tcr*, ou porcentagem clientelista, dada pela divisão das leis do tipo (TCR), pelas leis destinadas à região para a qual o deputado destina a maioria de sua produção, e no restante das colunas a tipologia de leis apresentada por Santos (1995), TCR, RC, RD, TDR.

Importante observar que a porcentagem clientelista se refere às leis do tipo (TCR), portanto, já classificadas como clientelistas pela tipologia de Santos (1995), e que são divididas pelas leis destinadas a uma só região, onde se concentra a destinação da produção do deputado e que deve coincidir com o “distrito eleitoral” do deputado. A verificação da coincidência se deve à alternativa do deputado em destinar sua produção de leis para outra região que não a de origem de seus votos, na tentativa de expandir seu eleitorado.

Com esta medida pretende-se verificar se as leis tidas na primeira hipótese como clientelistas são potencialmente trocadas por votos. Configura-se como potencialidade esta troca, pois a verificação da troca pode ser refinada com a verificação da votação por seção eleitoral. Decorre desta observação que, quando se faz referência a um deputado com perfil clientelista, é necessário observar a proporção de leis do tipo (TCR) em comparação com o total de leis produzidas. Só deputados com produção exclusiva de leis do tipo (TCR) podem ser considerados de perfil essencialmente clientelista.

Os dados da concentração eleitoral foram retirados da já revisada dissertação de Araldi (1997), com algumas modificações. Incluiu-se a microrregião de Joaçaba na Região da Planalto Serrano, motivado pela indução dos dados, que revelam semelhanças nas porcentagens de clientelismo dos deputados com “distritos eleitorais” na microrregião de Joaçaba e os deputados com “distritos eleitorais” na região do Planalto Serrano. E foram somadas as microrregiões do Norte e Vale do Itajaí, motivado pela indução da semelhança na colonização. Para os deputados fora da referida pesquisa, duas possibilidades existem: quando eleitos em uma das duas legislaturas pesquisadas por Araldi (1997), toma-se esta como referência, quando não, tomam-se os dados disponíveis na página da Alesc na internet.

No tratamento dos dados, um primeiro corte no número de deputados pesquisados se faz necessário para a análise dos dados, devido à parte dos deputados terem aprovado menos de dez leis no período, dificultando estatisticamente a percepção do clientelismo. Propôs-se como solução um corte mínimo de dez leis aprovadas por deputados, ao longo do período 1990-2000. O corte reduziu para 58 o número de deputados da amostra.

Para qualificar o teste das hipóteses, foram escolhidos, entre os 58 da amostra, alguns deputados em cada região, segundo o número de legislaturas. A premissa na escolha dos deputados, além da insegurança proposta por Ames (1986), é: deputados que permanecem na carreira legislativa estadual são os mais preocupados em produzirem leis (Santos 2000). A intenção no detalhamento da carreira e produção é verificar quais explicações alternativas ou complementares podem ser dadas à estratégia clientelista, dita como preponderante pela literatura.

Os dados utilizados para verificação das alternativas à estratégia clientelista não estão coesos, variando entre os deputados, segundo a disponibilidade. Além da porcentagem de clientelismo, principal variável de verificação, outras variáveis da literatura podem ajudar a esclarecer as estratégias clientelistas como também as não-clientelistas: *o número de legislatura; a carreira política; a ocupação; a concentração eleitoral* (Yan 1996), e os *gastos de campanha* (Araldi 1997).

4.5.1 Oeste

Na Região Oeste, são em 12 os deputados que aprovaram mais de dez leis. Desses 12, apenas 02 deputados obtiveram uma porcentagem de clientelismo menor que 50%, e foram considerados não-clientelistas na sua produção de leis. São eles: Jair Silveira/PPR com 40% de clientelismo, e Joaquim Lemos/PFL com 47%. Contudo, para ambos a estratégia não-clientelista resultou em derrota na eleição seguinte.

Enquanto 10 deputados, sem distinção de partido ou microrregião, destinam mais de 60% de sua produção de leis do tipo (TCR) para seus “distritos eleitorais”, e foram considerados de perfil clientelista. Segundo o modelo de Ames, os três deputados

Tabela 3 – Porcentagem de leis clientelistas de autoria dos deputados com destino na região Oeste

Deputado	Partido	Distrito	legislaturas	# leis	Destino	Destino/TCR	TCR	RC	RD	TDR
Joaquim Lemos	PFL	Chapecó	12	20	9	47%	19		1	
Cairu Hack	PDS	Chapecó	12	16	8	61%	13	3		
Herneus de Nadal	PMDB	Chapecó	12.13.14	74	48	67%	71	2	1	
Vilson Santini	PT	Chapecó	12	13	10	76%	13			
Neodi Saretta	PT	Concórdia	13	16	5	62%	8	3	5	
Luiz Bundant	PDS	Concórdia	12	12	10	83%	12			
Luiz Marini	PMDB	Concórdia	12.13	29	25	96%	26	3		
Luiz Basso	PMDB	S. M. Oeste	12	29	22	81%	27	2		
Idelvino Furlaneto	PT	S. M. Oeste	12.13	12	9	100%	9	3		
Afonso Spaniol	PPB	S. M. Oeste	12.13.14	27	24	100%	24	2	1	
Jair Silveira	PPR	Xanxerê	12	12	4	40%	10	2		
GelsonSorgato	PMDB	Xanxerê	12.13.14	16	7	87%	8	5	2	1

clientelistas que atingiram o número de três legislaturas deveriam estar seguros de seus mandatos. São eles: Gelson Sorgato, Afonso Spaniol, e Herneus de Nadal, porém suas porcentagens de clientelismo chegam, no caso de Afonso Spaniol, a 100%. Uma primeira explicação para a insegurança destes deputados, ou o porquê da elevada porcentagem de clientelismo na região, pode ser encontrada na campanha por uma “regionalização” do voto, revisado no capítulo 3 (Araldi 1997).

Dos deputados classificados como de perfil clientelista, Herneus de Nadal/PMDB é o principal produtor de leis na Região Oeste, com 74 leis aprovadas. Sua porcentagem de clientelismo é de 67%, e no ano de 1990 sua concentração eleitoral na microrregião de Chapecó foi de 72%. Nandal demonstra que, apesar de estar em sua terceira legislatura, não está seguro no seu “distrito eleitoral”. A concentração de votos na microrregião de Chapecó é um indício de sua insegurança.

Na produção de leis se destaca a que concede isenção de ICMS aos medicamentos genéricos, lei passível de barganha eleitoral. Nas leis do subtipo *declaração de utilidade pública* (d.u.p.), pode-se salientar a presença de declarações para grupos de idosos como uma estratégia de cooptação de um nicho eleitoral.

Afonso Spaniol/PPB tem 27 leis aprovadas e porcentagem de clientelismo de 100%. Sua concentração de 79% de votos na microrregião de São Miguel do Oeste pode explicar a alta porcentagem de clientelismo, devido à necessidade em garantir recurso para seu reduto eleitoral. Os dados de sua carreira política servem de complemento para o entendimento da sua alta porcentagem de leis clientelistas.

Afonso Spaniol inicia sua carreira política na Alesc como representante do PT e na atual legislatura está no PPB, partido do atual governador, configurando uma estratégia de busca por líderes com recursos, descrita na primeira seção do capítulo, no artigo de Melo (2000). Em sua produção destacam-se as leis que regulam o controle de resíduos resultantes do uso de anabolizantes em animais, lei com míticas vinculações à agroindústria, principal setor econômico da região.

Gelson Sorgato/PMDB é classificado, com 87% de porcentagem, de clientelismo, ou seja, um elevado perfil clientelista. Sua produção é de 16 leis, com destaque para o programa de crédito universitário, mas sem vinculação à atividade agrícola, setor de sua ocupação profissional. Apesar de não ter sido eleito no ano de 1990, ganha a suplência e se elege em 1994 com concentração de 74% na Região de Xanxere.

Sua carreira política pode complementar o entendimento de sua estratégia eleitoral. Foi prefeito em Xaxim no período 1983-1988, diretor do gabinete dos negócios do Oeste no governo Pedro Ivo/Cassildo Maldaner, e vice-prefeito de Xaxim por duas vezes, em 1977-1982 e 1992 a 1996, desenvolvendo atividade parlamentar na Comissão de Agricultura Ciência e Tecnologia. Isso revela ser Sorgato um político de carreira, habilitando-o para ser um candidato preterido dentro dos quadros do partido.

4.5.2 Litoral Norte

Na região do *Litoral Norte* dos 16 deputados, apenas 02 se encontram na linha abaixo dos 50% de leis clientelísticas. As taxas de 100% de leis clientelistas foram obtidas por dois deputados da microrregião de Joinville, Ivo Knoel/PMDB e Sergio Silva/PMDB, fato possivelmente explicado pela campanha de distritalização do voto (Araldi 1997). Noemi Cruz/PMDB, apesar de ser uma deputada com um perfil não clientelista, 41% de leis do tipo (TCR), produzidas para seu “distrito eleitoral”, por possuir somente uma legislatura, pouco tem a oferecer como resposta à hipótese formulada com o modelo de Ames (1986).

O outro deputado classificado como de perfil não-clientelistas é Udo Wagner/PPB, que produziu 33 leis, e teve uma porcentagem de clientelismo de 28%. Apesar dos 86% de concentração de voto, não se enquadrou nos modelos de produção e estratégias eleitorais descritos no modelo de Ames (1986), pois foi eleito deputado em duas legislaturas. Aqui a ocupação profissional pode oferecer suplementos ao entendimento da estratégia eleitoral

Tabela 4 – Porcentagem de leis clientelistas de autoria dos deputados com destino na região do Litoral Norte

Deputado	Partido	Distrito	Legislaturas	# leis	Destino	Destino/TCR	TCR	RC	RD	TDR
Udo Wagner	PDS	Joinville	12.13	33	8	28%	28	5		
Adeloir Vieira	PFL	Joinville	12.13.14	90	42	55%	76	5	9	
Eni Voltolini	PPR	Joinville	13	13	9	90%	10	2	1	
Sergio Silva	PMDB	Joinville	13	10	5	100%	5	2	3	1
Ivo Knoel	PMDB	Joinville	13.14	10	6	100%	6	4		
Gilmar Knaesel	PPR	Blumenau	12.13.14	50	21	55%	38	8	4	
Marcelo Rego	PSDB	Blumenau	12	20	14	73%	18	1	1	
Wilson Wan-Dall	PDS	Blumenau	11.12.13	55	44	89%	49	3	3	
Heitor Sche	PFL	Rio do Sul	14	11	3	42%	7	4		
João Matos	PMDB	Rio do Sul	11	31	18	66%	27	3		1
Gervasio Maciel	PDS	Rio do Sul	12.13	23	16	80%	20	3		
Noemi Cruz	PMDB	Itajaí	14	14	5	41%	12	1	1	
Volnei Marastoni	PT	Itajaí	13.14	19	8	80%	10	2	6	1
Celso Bonatelli	PDT	Brusque	12	24	13	65%	20	2	2	
Luiz Herbest	PMDB	Mafra	13.14	10	6	85%	7	3		
Nelson Gotten	PPB	Taio	14	14	12	92%	13	1		

não clientelista. Udo Wagner é industrial e comerciante, foi diretor da Associação de Comércio e Indústria de Jaraguá do Sul (ACIJS).

A possível explicação para a baixa porcentagem de clientelismo talvez esteja na disponibilidade de recursos para a campanha eleitoral, dada a vinculação à ACIJS, o que diminui sua insegurança quanto à carreira política. Uma pesquisa detalhada nas seções eleitorais de Jaraguá do Sul poderia averiguar a hipótese de clientelismo por paternalismo étnico-industrial levantada no capítulo 3, quando da revisão das dissertações de May (1998) e Hering (1985).

Alguns deputados considerados de perfil clientelista são também os de maior produção e número de legislaturas, confirmando os modelos de predições. Adelor Vieira/PFL é destaque pelo número de leis no período – aprovou 90 leis –, contudo obteve uma porcentagem média de clientelismo – 55% –, talvez explicada pela concentração eleitoral de 76% em 1990 e de 67% em 1994, o que demonstra crescimento na sua segurança.

Sua carreira política inclui o cargo de vereador de Joinville de 1989 a 1991, onde foi líder da bancada do PFL, o que pode ajudar a explicar sua segurança em dispersar sua produção. O destaque na produção legislativa está nas leis, que tornam possível o acesso a documentos de informação do Estado, e que cria o livro de reclamações e sugestões à administração pública.

Wilson Wal Dall/PPB é um dos dois deputados pesquisados que se elegeram em quatro legislaturas. Aprovou 55 leis, com uma alta porcentagem de clientelismo; 89% dos projetos do tipo (TCR) são destinados ao “distrito eleitoral” Blumenau, onde teve concentração de votos de 88% na eleição de 1994.

Ocupa hoje um cargo no Tribunal de Contas do Estado, ilustrando quais são as trajetórias alternativas aos deputados que atingem um patamar de estabilidade na carreira dentro da Alesc. Na investigação do subtipo de leis que declaram de utilidade pública,

constata-se a presença de associações de moradores, o que abre a possibilidade de o deputado ter como estratégia a cooptação de grupos organizados, explicadas no capítulo 2, nos artigos de Fontes (1995), Gay (2001) e Diniz (1980).

Gilmar Knaesel/PPB aprovou 50 leis em três legislaturas, com porcentagem de 55% de clientelismo. Tem como principais leis de sua autoria a implantação do orçamento regionalizado, a obrigação do governo estadual de publicar seus atos na INTERNET, a inclusão do queijo na lista de produtos de consumo popular, e a inclusão do produtor rural em regime de economia familiar como microempresa. Exerceu a presidência da Alesc no período 1999/2000, o que revela uma segurança.

4.5.3 Litoral Sul

Na região do *Litoral Sul*, dos 09 deputados que produziram mais de 10 leis 04 foram classificados como de baixo perfil clientelista. Este número, porém, apresenta um viés, explicado pela dispersão do destino das leis aprovadas, entre o Litoral Sul e a Grande Florianópolis. A dispersão evidencia uma estratégia de ampliação do voto, necessária à disputa de cargos federais.

O deputado Pedro Bittencourt/PPB está incluído nos deputados com dispersão entre o Litoral Sul e a Grande Florianópolis. Pedro Bittencourt foi reeleito três vezes, e sua porcentagem de clientelismo é de 33%. Com concentração eleitoral de 74% em 1990, sendo 21% em Imaruí. Sua dispersão eleitoral possivelmente explica a opção na carreira pela ocupação de uma cadeira de deputado federal.

Sua história política é a principal ilustração que se dispõe para explicar vínculos entre o clientelismo tradicional revisado no capítulo 3, com a dissertação de Andrade (1984), e a atual fase do clientelismo, pois é um representante na Alesc de uma família que teve participação na fase do *Coronelismo*, e permaneceu na vida política catarinense (Dittrich 1980).

Tabela 5 – Porcentagem de leis clientelistas de autoria dos deputados com destino na região do Litoral Sul

Deputado	Partido	Distrito	Legislaturas	# leis	Destino	Destino/TCR	TCR	RC	RD	TDR
Julio Garcia	PFL	Tubarão	11.12. 14	42	5	13%	37	4	1	
Pédro Bittencourt	PDS	Tubarão	11.12.13	24	7	33%	21	1	1	1
Miguel Ximenes	PMDB	Tubarão	12	14	6	66%	9	2	3	
Leodegar Tiscoski	PDS	Ararangua	11.12.13	37	20	54%	37			
Manoel Mota	PMDB	Ararangua	12.13.14	59	37	68%	54	5		
Vanio Oliveira	PFL	Criciúma	11	53	11	25%	44	9		
Lirio Rosso	PMDB	Criciúma	11.12	16	10	76%	13	3		
Vanderlei Rosso	PMDB	Criciúma	12.13	18	15	100%	15	3		

Lírio Rosso/PMDB é o outro dos deputados com referências nas dissertações, do capítulo 3, que tratam do poder local. Na dissertação de Teixeira, o deputado é classificado como um interlocutor do setor de mineração de Criciúma. Mesmo com concentração eleitoral de 67% em Criciúma e porcentagem de clientelismo para a região de 76%, o que lhe confere um perfil clientelista, no exame das leis não foram encontrados indícios de vinculação de Rosso com o setor de mineração.

O deputado Leodegar Tiscoscki/PPR tem perfil clientelista, pois sua produção de 37 leis é na sua totalidade de declarações de utilidade pública. Três vezes eleito, e com concentração de 58% na eleição de 1990, em Araranguá, e porcentagem de clientelismo de 54%, Tiscoscki destina grande parte de suas declarações de utilidade pública para o município de Turvo, principalmente para Associações de Pais e Professores (APP) de escolas públicas. Partindo do pressuposto que no município de Turvo as Associações de Pais e Professores estão institucionalizadas, e são um espaço local de comunicação política, é possível inferir que a participação em tais entidades proporcionam um canal de acesso a grupos organizados.

4.5.4 Grande Florianópolis

Na *Grande Florianópolis* são em 13 o número de deputados com produção superior a 10 leis. Vamos destacar na região 03 deputados, dois com maior número de legislaturas e a deputada Ideli Salvatti/PT, com a intenção de representar o espectro ideológico

Ideli Salvatti/PT representa a esquerda, com 15 leis aprovadas, foi classificada como de perfil clientelista apesar de se colocar no limite da classificação, com 50% de porcentagem clientelista; o número de projetos do tipo (TCR) não dista dos demais deputados do outro extremo do espectro.

Na pesquisa da produção encontra-se o diferencial de Salvatti, que se por um lado produziu um número considerável de leis que declaram de utilidade pública, por outro produziu importantes leis que transferem recursos na área da educação, e, portanto,

Tabela 6 – Porcentagem de leis clientelista de autoria dos deputados com destino na região da Grande Florianópolis.

Deputado	Partido	Distrito	Legislaturas	# leis	Destino	Destino/TCR	TCR	RC	RD	TDR
Vanio Oliveira	PFL	Cricúma	11	53	12	27%	44	9		
Pedro Bittencourt	PDS	Tubarão	11.12.13	23	8	38%	21		1	1
Julio Garcia	PFL	Tubarão	11.12. 14	42	17	45%	37	4	1	
Cesar Souza	PFL	Florianópolis	11.12. 14	17	4	30%	13	2	1	1
Ideli Salvatti	PT	Florianópolis	13.14	14	5	50%	10	1	1	2
Mario Cavazalli	PRN	Florianópolis	11.12	49	29	63%	46	3		
Licio Silveira	PPB	Florianópolis	13.14	26	12	66%	18	3	4	1
Sydney Pacheco	PFL	Florianópolis	11.12	16	10	66%	15	1		
Gilson Santos	PDS	Florianópolis	11.12.13	43	28	71%	39	3	1	
Sergio Grando	PCB	Florianópolis	12	14	7	77%	9	2	3	
João Blasi	PMDB	Florianópolis	13.14	39	22	78%	28	7	4	
Aloisio Piazza	PSDB	Florianópolis	11	12	7	87%	8	4		
Adir gentil	PFL	Florianópolis	12	22	19	95%	20	2		

vinculadas à sua carreira política, como sindicalista dos trabalhadores em educação. A vinculação ao sindicato do setor da educação pode explicar sua base eleitoral difusa, mas a principal questão ainda sem resposta é: *por que os deputados da oposição conseguem aprovar leis do tipo (TDR), com maior frequência que os deputados governistas?*

Gilson Santos/PDS ocupou o cargo de deputado estadual em três legislaturas, produziu 43 leis e teve uma porcentagem de clientelismo de 71%, sendo classificado como de perfil clientelista. Mesmo estando seguro de seu mandato devido ao número de mandatos assim como pela sua concentração eleitoral em Florianópolis em 1994 e de 43%.

Na produção de leis do tipo (TCR), encontram-se pistas para a explicação de um perfil clientelista, pois na sua totalidade são declarações de utilidade pública. Santos é o que se pode chamar de um deputado de Utilidade Pública. Sua estratégia eleitoral de perfil clientelista, apesar de estar seguro segundo o modelo de Ames (1986), pode ser em parte explicada pela diversificação das entidades que propôs como de utilidade pública, garantindo uma ligação com grupos organizados.

César Souza/PFL é outro deputado com o comportamento disperso na distribuição de leis. Com uma carreira que tem passagem pela Câmara Federal, e com três reeleições, Cesar Souza foi o deputado mais votado nas últimas eleições, garantindo ao PFL um alto coeficiente eleitoral. Sua porcentagem de clientelismo de 30% se encaixa nos modelos, uma vez que sua carreira propicia maior segurança. Mas é a ocupação de César Souza, como apresentador de um programa de sorteios pela televisão, que lhe garante sucesso eleitoral sem a necessidade de uma estratégia clientelista.

4.5.5 Planalto Serrano

São em 08 os deputados que fazem parte da amostra na Região do *Planalto Serrano*, incluindo a Região de Joaçaba. No Planalto Serrano tanto o grau de concentração dos votos quanto as porcentagens de clientelismo são os menores do Estado. Excluindo o deputado Romildo Titon/PMDB, que atinge uma porcentagem de 71% de clientelismo, o que parece

ter garantido sua reeleição, e Ivan Ranzolin/PPB com 50% de porcentagem clientelista, não existem na região deputados de perfil clientelista.

A explicação para a constatação da baixa porcentagem de clientelismo, assim como a baixa taxa de concentração eleitoral, é no mínimo contraditória se comparada às regiões mais industrializadas. Por ser uma região com predomínio rural era de se esperar para o Planalto Serrano as maiores taxas de clientelismo, mas os números revelam o contrário. A razão para a baixa porcentagem de clientelismo parece estar no “poder de votação” de poucos candidatos.

A existência de um clientelismo de massa, hipótese defendida na dissertação de Andrade (1994), não pode ser testada com os dados disponíveis. Somente com a verificação da relação entre deputados e as entidades públicas a hipótese seria testada, uma proposta discutida nas considerações finais.

Onofre Agostinho/PFL é o principal destaque na região, com três mandatos. O atual presidente da Alesc é o maior produtor de leis no Estado, com produção de 123 leis das quais 100 são do tipo (TCR), mas apenas 29% são destinados à Região do Planalto Serrano. Agostini se encaixa bem no modelo de Ames (1986), pois sua concentração eleitoral, comparada com a de outros deputados é baixa – 53%. A dispersão eleitoral somada ao número de mandatos confere segurança à atuação de Agostini, que não precisa recorrer com maiores ênfases à estratégia eleitoral do clientelismo.

As leis aprovadas de sua autoria reforçam a explicação para o perfil não-clientelista. Destacam-se as que criam isenção, tanto a insumos agropecuários como à prorrogação do prazo de abatimentos fiscais, e a que isenta de taxas as entidades declaradas públicas. Isenções fiscais e prorrogação de pagamentos têm forte apelo eleitoral. Um eleitor atingido por tais benefícios tem muito que agradecer a seu proponente.

Tabela 7 – Percentagem de leis clientelistas de autoria dos deputados com destino na região do Planalto Serrano

Deputado	Partido	Distrito	Legislaturas	# leis	Destino	Destino/TCR	TCR	RC	RD	TDR
Onofre Agostini	PFL	Curitibanos	12.13.14	123	29	29%	100	15	7	1
Romildo Tiron	PMDB	Curitibanos	13.14	10	5	71%	7	3		
Antonio Ceron	PFL	Lages	12	19	6	33%	18			1
Adilson Ventura	PFL	Lages	12	10	4	40%	10			
Ivan Ranzolin	PPB	Lages	11.12.13.14	36	15	50%	30	6		
Jose Pedroso	PDS	Joaçaba	11.12	30	6	24%	25	3	2	
Jorginho Melo	PSDB	Joaçaba	13.14	18	4	36%	11	2	5	
Reno Caramori	PPB	Joaçaba	13.14	54	20	40%	50	2	2	

Dos não-clientelistas, Renno Caramori/PPB é a principal interrogação: se a premissa no modelo dos autores revisados (Santos 1995; Ames 1986) tem a aprovação de leis clientelísticas como uma estratégia eleitoral que aumenta as possibilidades de reeleição, ou sucesso na carreira política. O porquê do sucesso na estratégia eleitoral de Renno Caramori, com duas reeleições, mas com apenas 40% de leis clientelistas, é a pergunta a ser respondida.

Parte do sucesso está na ocupação do deputado. Renno Caramori é um empresário do setor de transporte, sua campanha foi a segunda mais cara do Estado em 1994, e teve sua empresa como a maior financiadora (Araldi 1997), tornando sua atuação não necessariamente vinculada à sua base. Na eleição de 1990 foi o deputado estadual com maior votação; nesse ano sua concentração eleitoral foi de 53% na Região de Joaçaba. Na sua produção não encontrou qualquer vínculo clientelista com o setor de transporte; os projetos do tipo (TCR) são, na sua totalidade, de declaração de utilidade pública.

Ivan Razolin/PPB é o último dos deputados pesquisados. Aprovou 36 leis nas suas quatro legislaturas, com destaque para a que simplifica o tratamento de ICMS das microempresas. A segurança de Razolin em produzir leis que dispersam seus benefícios reforça o argumento da insegurança.

Após esta breve exposição de possíveis alternativas ao clientelismo como estratégia eleitoral, pode-se afirmar que a segunda hipótese se confirma: **(H 2) *Os deputados destinam as leis do tipo TCR para seus “distritos eleitorais”***. Dos 58 deputados que produziram mais de 10 leis no período de 1990 a 2000, 46 destinaram para seus “distritos eleitorais” a maior parte de sua produção de leis do tipo que faz transferências concentradas de recurso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação teve como objetivo principal verificar o perfil da produção de leis da Assembleia Legislativa de Santa Catarina – Alesc, de autoria dos deputados no período de 1990 a 2000. A principal hipótese testada foi a do clientelismo, definido como uma *relação de trocas assimétricas*, e verificado segundo duas metodologias.

A primeira, desenvolvida por Santos (1995), mensura o clientelismo a partir da preferência dos deputados por leis que possam ser trocadas com outros deputados no decorrer do processo decisório. Santos indica, entre as leis criadas com sua tipologia, a lei do tipo (TCR) como a com maiores possibilidades de troca, pois se cada deputado destina recursos para sua base eleitoral, não haverá um aumento na competição entre estes, e uma vez que estão com o poder de destinar verbas, os adversários fora do parlamento estão em desvantagem.

A hipótese de Santos foi testada com a seguinte afirmação: as leis do tipo (TCR) são as de maior produção na Alesc. Para a apresentação dos dados da produção da Alesc e teste da hipótese, construiu-se uma tabela, na qual foram classificadas todas as leis. A hipótese foi confirmada: a produção de leis (TCR) é a de maior número.

Contudo, a maior parte das leis do tipo (TCR) foi classificada no subtipo: *d.u.p.* – declaração de utilidade pública. Discutir o porquê de tantas leis declaradas de utilidade pública pode também ser uma maneira de apresentar respostas a uma questão que perpassou toda a dissertação, qual seja, a de saber se o clientelismo é algo positivo ou negativo.

Alguns autores revisados no capítulo 1, entre eles Galt (1974), apontava aspectos positivos do clientelismo no preenchimento de lacunas formadas com a ausência de políticas públicas em algumas regiões. Devido ao processo de centralização do Estado, e o seu caráter burocrático, formal e “distante” dos problemas locais, é visto pela população como uma instituição passível de corrupção.

Ao final do capítulo 2, a questão foi recolocada por Gay (1998, 2001) da seguinte maneira: o clientelismo é uma forma de adaptação política de grupos organizados que não encontram respaldo nos canais formais do processo decisório, proporcionando, ademais, um contato direto entre o decisor e a população potencialmente atingida com a política pública.

No capítulo 4, quando se analisou o papel das declarações de utilidade pública, esta dúvida permaneceu (d.u.p.). As *d.u.p.* podem tanto refletir uma tarefa importante de fomento do capital social, como uma vinculação estrita entre grupos organizados em prol de um apoio eleitoral nos “distritos eleitorais” dos deputados.

Uma observação que pode elucidar o papel da d.u.p. na produção de leis dos deputados é saber qual alternativa existe, caso as leis do subtipo d.u.p. fossem proibidas de serem produzidas pelos deputados. Uma alternativa seria a criação de uma secretaria de assuntos sociais do Executivo para o gerenciamento dos pedidos de declaração de utilidade pública. Tal reengenharia institucional provavelmente implicaria numa nova configuração clientelista, com possibilidade de haver uma maior restrição das associações contempladas, pois a lógica nas secretarias é mais unipartidária do que pluripartidária.

Outra observação é saber se a eliminação do subtipo *d.u.p.* redirecionaria o perfil da produção na Alesc. Não é possível saber a resposta a esta questão na realidade, mas se fossem eliminadas as leis *d.u.p.* da tabela 2, ter-se-ia com certeza uma melhor qualificação do perfil de produção da Alesc. Contudo, voltar-se-ia à dúvida sobre a capacidade das entidades declaradas públicas em fomentarem o capital social local.

Chegou-se a uma conclusão preliminar quanto ao perfil clientelista da produção de leis na Alesc. Para se saber se existe uma *relação de trocas assimétricas* entre as entidades declaradas públicas e o deputado proponente da declaração, somente com um aprofundamento da pesquisa. Tal aprofundamento seria uma continuação da atual, com o enfoque no

funcionamento das entidades declaradas de utilidade pública, sua propensão a produzir capital social, e a sua relação com os deputados que as “criaram”.

A segunda hipótese foi testada a partir de um modelo desenvolvido por Ames (1986), no qual há insegurança do deputado quando a sua reeleição é a principal explicação para a produção de leis clientelistas. A premissa do modelo é a seguinte: um deputado no ambiente de insegurança criado pelas regras eleitorais e internas do processo decisório produz leis para grupos com potencial eleitoral.

A segunda hipótese foi confirmada: a maioria dos deputados destina sua produção para seu “distrito eleitoral”. A hipótese torna possível uma segunda e breve consideração final, que teve início no capítulo 3, quando se revisou o texto de Araldi (1997), qual seja: o perfil clientelista dos deputados é “amenizado” quando sua votação e atuação são evidenciadas e defendidas como distritalizadas.

Para esclarecer a importância da relação entre votação “distritalizada” e clientelismo recorreu-se à literatura sobre a origem da representação. Como guia escolheu-se a seguinte pergunta: Quem os representantes representam, seus eleitores ou todo o distrito eleitoral, que no caso da presente pesquisa é o Estado de Santa Catarina?

As palavras correspondentes à representação, nos livros de Platão e Aristóteles, estão ligadas à função e ao conceito de embaixadores, “presentes em lugar de”, e à noção de assembleias legislativas nas cidades, com a diferença de que os representantes eleitos nas assembleias não agiam em nome de uma autoridade representativa com a função de deliberar em nome de uma vontade geral; a maioria dos cidadãos participava das decisões, “estavam presentes” nas reuniões (Baker 1935; Beard e Lewis 1932). A representação, numa terceira função, referia-se à escolha dos generais, fato impensável hoje.

Na Idade Média, sete ou oito séculos antes do parlamento inglês, tem início nas florestas da Germania um tipo de organização política, onde as leis eram feitas por assembleias populares com sistemas de representação, no qual eram escolhidos quatro

homens em cada vila para formarem uma assembleia, com duas designações: representar a conexão com as questões reais, e representar as questões da sua terra de origem.

Com a alta Idade Média este tipo original de representação evoluiu para um segundo, menos popular, denominado *Inquisitio*, no qual a representação derivava do rei, que escolhia um número de homens da comunidade para responder às questões de interesse real. O verbo eleger era então entendido como passivo; a representação local se efetivava pelas perguntas reais, como parte da criação de uma administração central (Beard 1932).

A breve revisão da origem da representação revela uma dicotomia entre os interesses de todo o distrito eleitoral e os interesses locais. Esta dicotomia persiste até os dias atuais, e no caso do Estado de Santa Catarina, se torna ainda mais importante diante do modelo de desenvolvimento descentralizado.

A campanha pelo voto “regionalizado”(Araldi1997), que se mostrou eficaz, revelou uma vontade da população em ter representantes com conhecimento dos problemas locais, reforçando o argumento em prol da representação dos interesses da comunidade local.

Voltando-se às tabelas 3, 4, 5, 6 e 7, que indicaram um perfil clientelista dos deputados, a questão da “distritalização” do voto serve para que se reavaliem os dados. A pergunta a ser feita é a seguinte: as conclusões retiradas da porcentagem de clientelismo devem ser reconfiguradas para “adequar” a propensão de deputados, com votos distritalizados a produzir leis para este “distrito”? Ou seja, a configuração clientelista do deputado com perfil clientelista é diferente daquele que dispersa sua leis?

A conclusão para a questão é dupla: de um lado é necessário discutir-se o impacto da distritalização do voto no conceito de clientelismo; se o voto é distritalizado, o deputado responde a um número mais concentrado de eleitores; de outro, é importante ressaltar que não existe no Brasil um sistema eleitoral distrital: o deputado estadual representa todo o Estado.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Luiz Fernando. (1998) *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hicitec.

AMES, Barry. (1986) "O Congresso a Política Orçamentaria no Brasil durante o Período Pluripartidario 1946-1965". *Dados*: vol. 29, n 2.

AMES, Barry. (2001) *Deadlocks of Democracy*. Ann Arbor Michigan: University of Michigan Press.

ANDRADE, Leo Rosa. (1984) *A Estrutura Coronelista de Dominação: análise de um caso*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina.

ANDRADE, Edinara Terezinha. (1994) *A Força do Povo: do clientelismo diatico ao clientelismo de massas*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina.

ARALDI, Ivete Ana. (1997) *O Jogo das Regras: empresários, reforma eleitoral e distritalização nas eleições proporcionais em Santa Catarina*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina.

ARNOLD, R. Douglas. (1990) *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.

AURAS, Marli. (1991) *Poder Oligárquico Catarinense: da guerra aos "fanáticos" do contestado à "opção" pelos pequenos*. São Paulo: Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica -SP.

AVELINO Filho, George (1994) "Clientelismo e política no Brasil". *Novos Estudos CEBRAP*: n 38.

BAHIA, Luiz. (1997) "Clientelismo: historia, conceitos e interpretações." in: *Raízes e Fundamentos de Uma Teoria de Troca Política Assimétrica/ Clientelística*. Rio de Janeiro Tese de Doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro.

BARROS, Edval de Souza. (2001) "Redes de Clientela, Funcionários Régios e Apropriação de renda no Império Português (séculos XVI-XVII)." *Revista de Sociologia Política*: n 17.

BEARD, Charles A. (1932) "The Teutonic Origins of Representative Government". *American Political Society Review*, vol 26, feb.

BEARD, Charles A. LEWIS, John D. (1932) "Representative Government in Evolution" *American Political Society Review*, vol 26, april.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. (1976) *O Governo kubistschek: desenvolvimento econômico e estabilidade Política 1956/1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BEZERRA, Marcos Otávio. (1999) *Em Nome das "Bases": política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

CABRAL, Oswaldo. (1987) *Breve Historia sobre o Poder Legislativo de Santa Catarina: suas legislaturas e legisladores 1835-1974*. Florianópolis: Lunardelli.

CABRAL, Oswaldo. (1970) *Historia de Santa Catarina*. Rio de Janeiro: Laudes.

CARREIRÃO, Yan. (1990) *Eleições e Sistema Partidário em Santa Catarina (1945/1979)*. Florianópolis: ed. UFSC.

- CARREIRÃO, Yan. (1996) *Eleições e Sistema Partidário em Santa Catarina (1980/ 1995)* Florianópolis: Relatório de Pesquisa. (mimeo).
- CARVALHO, José Murilo. (1996) *A Construção da Ordem e o Teatro das Sombras*. Rio de Janeiro: UFRJ / Relume Domará.
- CARVALHO, José Murilo. (1997) "Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma Discussão Conceitual" *DADOS* : vol 40 n 2.
- CARVALHO, José Murilo. (2000) "Rui Barbosa e a Razão Clientelista". *DADOS* : vol 43 n 2.
- CARVALHO, Valeria Cabral. (2001) *As Emendas Orçamentarias e seu Significado Político Institucional na Arena Legislativa de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado: Universidade Federal de Santa Catarina.
- CEAG – Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina -. (1980) *Evolução Histórico Econômica de Santa Catarina; estudos das alterações estruturais (secXVIII- 1960)*. Florianópolis: CEAG.
- DAHL, Robert. (1997) *Poliarquia*. São Paulo: edUSP.
- DINIZ, Eli. (1980) *Voto e Maquina Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DITTRICH, Regina. (1980) *O Deputado Catarinense*. Florianópolis: ed UFSC/Alesc.
- DOWNS, Anthony. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. Nova Iorque: Haper & Row Plublishers.
- EISENSTADT, S. N. & LEMARCHAND, Rene. (Eds.) (1981) *Political Clientelism, Patronage and development*. Lodon: Sage Publication.

FAORO, Raymundo. (1989) *Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro*. São Paulo: Globo.

FIQUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1995) "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994." *DADOS*: vol. 38 n3.

FIQUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

FONTES, Breno (1995) "Clientelismo Urbano e Movimento Popular: a construção das redes de poder". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*: n 81, jul.

GALT, Anthony. (1974) "Rethinking Patron-Client Relations; the real system and official system in Southern Italy". *Anthropological Quarterly*: vol 47, april.

GAY, Robert. (1998) "Rethinking Clientelism: demands, discourses and practices." *European Review of Latin America and Caribbean Studies*: n 65.

GAY, Robert. (2001) "The Even More Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: lessons from Brazil". *Working Papers # 01-09g*: The Center for Migration and Development, Princeton University.

GOMES, Gustavo e MacDOWELL, Maria. (2000) "Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social". *Textos para Discussão*: n 706 IPEA.

GRAZIANO, Luigi. (1975) "Conceptual Frame work for the Study of Clientelism" *Western Societies Program Occasional Papper*, n 2, Cornell University.

GRAZIANO, Luigi. (1986) "Clientelismo" in: Bobbio, Nobert. *Dicionário de Ciência Política*. Brasília: edUnB.

GUASTI, Laura. (1981) "Clientelism in Decline: a peruvian regional study". in: EISENSTADT, S. N. & LEMARCHAND, Rene. (1981) *Political Clientelism, Patronage and development*. Lodon: Sage Publication.

HANES, Rexene Ann. (1980) *Clientelist Relations: internacional relations of dependency theory*. An Arbor Michigan: University Microfilms Internacional.

HASS, Monica. (1993) *Os Partidos Políticos e a Elite Chapecoense: um estudo sobre o poder local 1945 a 1965*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina.

HERING, Maria Luiza Renaux. (1985) *A Industrialização no Vale do Itajaí 1880-1945*. São Paulo: Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.

KAUFMAN, Robert R. (1970) "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: prospects and problems". *Comparative Studies in Society and History*., vol 16, n 3.

KREBAUY, Maria Teresa Miceli. (2000) *A Morte dos Coronéis: política interiorana e poder local*. Araraquara: FLC/Laboratório Editorial/ Unesp-Araraquara; Cultura Acadêmica.

KREBIEL, Keith. (1991), *Information and Legislative Organisational*. Ann Arbor Michigan: University of Michigan Press.

LEAL, Vitor Nunes. (1948) *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro: Forense.

LEGG, Keith & LEMARCHAND, Rene (1972) " Political Clientelism and development" *Comparative Politics*: Vol 4, n 2, jan.

LEMARCHAND, Rene. (1972) "Political Clientelism na Ethnicity in Tropical Africa: competing solidarities in Nation-Building", *American Political Science Review*: vol 66, n1/ march.

LEMARCHAND, Rene & RONIGER, Luis. (1981) "The Study of Patrin-Client Relation and Recent Developments in Sociological Theory" in: EISENSTADT, S. N. LEMARCHAND, Rene. *Political Clientelism, Patronage and development*. Lodon: Sage Publication.

LENZI, Carlos Alberto. (1977) *Poder Político e Mudança Social : estudo sobre o poder oligárquico no município de Lages-SC*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina.

LIMONGI, Fernando. (1994) "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A literatura Norte-Americana Recente". *BIB*, n 37, pp. 3-38.

LOWI, Theodore. (1964) "American Business Public Policy Case Studies and Political Theory" *World Politics*: vol XVI.

LUZON, Javier. (1995) "Teoria del Clientelismo y Estudio de la Política Caciquil". *Revista de Estudios Políticos*: n 89.

MAY, Patrícia. (1998) *Redes Politico-Empresariais de Santa Catarina (1961-1970)*. Florianópolis, Dissertação de Mestrado: Universidade Federal de Santa Catarina.

NUNES, Edson. (1997) *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENAP.

ÖZBUDUM, Ergun. (1981) "Turkey: the politics of political clientelism" in: EISENSTADT, S. N. & LEMARCHAND, Rene. (1981) *Political Clientelism, Patronage and development*. London: Sage Publication

PEREZ, Jose Cazorla. (1995) "El clientelismo de Partido en La España de Hoy: una disfuncion de la demacracia" in *Revista de Estudios Politicos*: n 87.

PEREIRA, Carlos & MULLER, Bernado (2000) "Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*: n 43.

PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio. (2001) "Pathways to reelection in Brazil: sketching a theory of reelection in open list proportional representation." Meeting of the Latin American Studies Association, Washington D.C.: september 6-8.

PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio. (2000) "Local versus Central". Petropolis: XXIII Encontro Anual da Associação Nacional dos Pós-Graduados em Ciências Sociais - ANPOCS.

PIAZZA, Walter F. (1984) *O Poder Legislativo Catarinense: das suas raízes aos nossos dias 1834-1984*. Florianópolis: ed. Alesc/ UFSC.

PIAZZA, Walter F. (org.) (1994) *Dicionario Politico Catarinense*. Florianopolis: ed. Alesc

PITIKIN, Hanna F. (1967) *The Concept of Representation*. Los Angeles: Univesity of California Press.

POWEL, John Ducan. (1970) "Peasant society and Clientelist Politics" in *American Political Science Review*. Vol 64, n 2 / June.

PURCEL, Susan Kaufman (1981) "Mexico: clientelism, corporativism and political stability" in: EISENSTADT, S. N. & LEMARCHAND, Rene. (1981) *Political Clientelism, Patronage and development*. London: Sage Publication.

PUTMAN, Robert. (1993) *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press

QUEIROZ, Maria Isaura. (1974) *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa- Omega.

RENNO, Lucio; AMES, Barry; TAEROI, Hiroi. (2001) "The political Economy of Personnel expenditures: brazilian states 1965 – 1994. Caxambu: XXIV Encontro Anual da Associação Nacional dos Pós-Graduados em Ciências Sociais - ANPOCS.

RENNO, Lucio & SELIGSON, Mitchell (2000) " Mensurando Confiança interpessoal: notas acerca de um conceito multidimensional". *DADOS* vol 43 n 4.

REGIS de Castro Andrade. (1996) "Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo." Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo/ CEDEC. (mimeo)

SAMUELS, David. (1997) "Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: evidências sobre o Brasil." *DADOS*: vol 40 , n 3.

SANDBROOK, Richard. (1972) "Patrons, Clients and Factions: new dimensions on conflict analysis in Africa" *Canadian Journal of Political Science*: Vol V, n 1.

SANTA CATARINA. (2001) *Constituição do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: Divisão de Divulgação e Serviços Gráficos da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

SANTA CATARINA. (2001) Regime Interno da Assembléia Estadual de Santa Catarina. Florianópolis: Divisão de Divulgação e Serviços Gráficos da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

SANTOS, Fabiano. (1995) "Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil". *DADOS*: vol. 38, n 3.

SANTOS, Fabiano.(2000) *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós reformas*. in: BOLSHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer.

SANTOS, Fabiano. (org.) (2001) *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

SCHUMPETER, Joseph A. (1947) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harpers.

SCHWARTZMAN, Simon. (1975) *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel.

SCKOPOL, Theda. (1984) *Vision and Method in Historical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCOTT, James. (1972) "Patron-Client Politics and Political change in Southeast Asia". in *American Political Science Review*: vol 66, n1/ march.

SILVIA, Elizabeth Farias da. (1985) *O MDB/PMDB em Lages :análise de um partido de oposição no Governo (1972-1982)*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina.

SOARES, Glaucio. (1973) *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: Difel.

SOUZA, Maria do Carmo. (1976) *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Omega.

STOETERAU, Lúgia de Oliveira (2000) *A Trajetória do Poder Legislativo Catarinense 1835 – 2000*. Florianópolis: Divisão de Divulgação e Serviços Gráficos da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

TEIXEIRA, José. (1995) *Os Donos da Cidade: poder e Imaginário das elites de Criciúma*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina.

THIAGO, Raquel (1988) *Coronelismo Urbano em Joinville: o caso de Abdon Batista*. Florianópolis: ed. Governo do Estado de Santa Catarina.

VILAÇA, Marcos Vinícius & ALBUQUERQUE, Robert (1965) *Coronel, Coronéis*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro Universidade Federal Fluminense

WEFFORT, Francisco. (1978) *O Populismo na Política Brasileira*. São Paulo: Paz e Terra.

WEINGROD, Alex (1967) "Patrons, Patronage and political Parties" in *Comparative Studies in Society na History*: vol 10.

ZUCKERMAN, Alan. (1974) *Political Clienteles in Power Party Factions and Cabinet Coalitions in Italy*. London: Sage profession paper