


CLIENTELISMO URBANO

Ressuscitando um antigo fantasma?

ELI DINIZ

Estamos no Brasil dos anos 70. O país ultrapassa as fases iniciais do desenvolvimento capitalista e ingressa em novo estágio, marcado pela supremacia do capital monopolista e pela maior integração da economia brasileira no sistema internacional. Paralelamente, vamos ganhando os contornos de uma sociedade altamente urbanizada, onde o crescimento de algumas áreas metropolitanas, densamente povoadas, sugere a exuberância e a vitalidade dos grandes centros urbanos do mundo desenvolvido. Entramos, enfim, na era da modernidade, alcançando o *status* de potência industrial. Inúmeros indícios de pujança parecem reforçar a imagem do êxito da fórmula ordem-crescimento, típica do chamado período do "milagre econômico", que se desdobraria entre 1968 e 1973.

Se o modelo econômico procurava justificar-se pela eficácia de diretrizes capazes de levar o país a experimentar altas taxas de expansão do Produto Nacional Bruto e a aproximar-se do desempenho das nações mais industrializadas, o modelo político propunha-se instaurar um novo estilo de governo, em que a racionalidade técnica seria o elemento

preponderante. A objetividade e a eficiência de um sistema burocrático, protegido de ingerências de natureza política, corresponderiam às exigências ligadas à presteza e ao rigor das decisões. Desta forma, com o esvaziamento da atividade política, segundo a óptica dominante, encerraríamos o ciclo da incompetência e da instabilidade, exacerbadas nos últimos anos de vigência da chamada República Populista.

Finalmente, o desenvolvimento econômico, distanciando-nos cada vez mais do tradicionalismo das sociedades agrárias, e o impacto de um regime político comprometido com o binômio ordem-austeridade, combinados, deveriam produzir altos índices de desenvolvimento político. Tais seriam alguns dos pressupostos da nova ordem.

Contrastando com esse tipo de expectativa, a consolidação do modelo burocrático-autoritário assistiria ao êxito eleitoral de máquinas partidárias fortemente estruturadas e ao sucesso de práticas políticas clientelistas de diferentes matizes. E mais ainda, nos dois estados mais urbanizados e mais desenvolvidos do país, São Paulo e Rio de Janeiro, ocorre-

riam as duas principais manifestações de um clientelismo de novo tipo, capaz de expandir-se num contexto altamente complexo e diferenciado como é o meio urbano. Assim, chaguismo e malufismo ocupariam espaço crescente no noticiário político da grande imprensa do país, despertando a atenção de observadores e analistas da realidade política brasileira, em sua fase mais recente. Questões como a natureza e o significado desse estilo de liderança, o sentido, as implicações e o alcance desta modalidade de atuação política seriam enfatizadas e retomadas sob diferentes ângulos.

Estaríamos diante de um novo fato político? Ou, ao contrário, assistiríamos a uma reedição de práticas tradicionais, como o coronelismo, típico do universo rural, ou o populismo, dotado de forte apelo junto às massas urbanas? Qual o impacto de tais práticas, tendo em vista as metas ligadas à transição para um regime político mais aberto e pluralista? Eis algumas das indagações que vêm à tona, a partir do momento em que a liberalização do sistema e a construção de uma nova ordem política assumem o primeiro plano das discussões e articulações políticas, inserindo-se, com peso e importância variáveis, na prática dos diferentes grupos.

Chaguismo, malufismo — versões diferentes de um mesmo fenômeno?

A tentativa de comparar Chagas e Maluf, duas lideranças que certamente se afirmaram, na política local, como chefes de poderosas máquinas, leva-nos a constatar, a despeito das várias semelhanças, algumas diferenças significativas.

Em ambos os casos, clientelismo, isto é, a prática do favor e a arte da sedução política, aparecem como elementos centrais de uma estratégia voltada basicamente para a conquista e a preservação do poder. Nos dois casos, predomina a visão de que eleições são batalhas que se ganham, não com princípios, porém com uma organização eficaz. Outros tantos pontos comuns aparecem refletidos na adoção de um estilo essencialmente pragmático de ação política, em que idéias e programas se tornam irrelevantes, cedendo lugar às peripécias e ardis, às artimanhas e ciladas para combater adversários e desarmar possíveis opositores. Ressalte-se ainda a utilização dos mesmos recursos para angariar adeptos e conquistar apoio, tais como a compra

de lealdades, a cooptação e a manipulação de expectativas de ganhos pessoais e de obtenção de vantagens particulares. Finalmente, o nepotismo, a instrumentalização do bem público, o patrocínio de interesses privados e o tráfico de influências, para favorecer correligionários e consolidar laços de fidelidade, são táticas a que ambos estão de maneira sistemática associados.

Não obstante, as afinidades apontadas não conseguem esconder certas diferenças de estilo. Assim é que Chagas Freitas revelaria, como chefe político, um pronunciado apego à prudência, à cautela e à moderação. Totalmente destituída de carisma, sua liderança se afirmaria pela capacidade de tecer vínculos, gerando obrigações e compromissos, inseridos numa cadeia de reciprocidades. A montagem desta rede de conexões seria feita, porém, de forma tão precisa quanto discreta. Reservado, contido e austero, avesso à publicidade, seus contatos com a imprensa sempre reduzidos ao mínimo, Chagas Freitas procuraria expressar-se, nessas poucas oportunidades, de forma monossilábica, limitando-se a declarações breves e sucintas. Desta forma, entrevistas seriam sistematicamente evitadas, tanto quanto o seriam pronunciamentos públicos e discursos por ocasião de solenidades e comemorações. Político da anti-retórica, falando pouco para não se expor, procurando proteger-se da curiosidade pública, Chagas Freitas personificaria a idéia do líder para o qual o exercício da política consiste antes de tudo na capacidade de agir no momento certo, com firmeza e domínio da situação. Longe de ser a arte da persuasão e da argumentação, a política seria um jogo para iniciados e, como tal, uma arena onde o sucesso não depende do convencimento, mas da habilidade para vencer. Cioso do controle sobre as informações e de sua eficácia como recurso de poder, iria preferir o sigilo à ação aberta, pois o êxito de uma ação dependeria, em grande parte, do fator surpresa, isto é, de sua imprevisibilidade e da capacidade de se desenvolver uma tática de negociação intramuros, protegida de especulações e de pressões indesejáveis. Estas, sempre que possível, devem ser evitadas, de forma a reduzir ao mínimo as áreas de atrito e os focos de resistência.

Por outro lado, o comportamento de Paulo Maluf sugere uma liderança que

a imagem
austera de
Chagas Freitas

procura afirmar-se antes pela audácia, do que pela cautela, antes pela prodigalidade ostentada publicamente, do que pela segurança do desempenho em círculos fechados, distanciados da opinião pública. Trata-se aqui de impressionar pelo impacto dos gestos ousados, pelo efeito das cenas de demonstração de poder e prestígio, em que o próprio ato de exhibir as armas e os recursos de que se dispõe constitui um indicador de superioridade e uma forma de reforçá-la. Assim, banquetes, homenagens e recepções representam oportunidades para reafirmar posições e consolidar alianças, da mesma forma que a distribuição de medalhas, condecorações e títulos honoríficos constitui um ritual que estreita vínculos e gera reconhecimento. Tais iniciativas produzem um clima favorável ao envolvimento e à adesão. Além disso, multiplicar as ocasiões propícias à ostentação de poder constitui freqüentemente uma forma eficaz de aliciar e despertar cumplicidade, tanto quanto uma técnica de intimidação. Evidentemente, como todo tipo de clientelismo que pretende assumir amplas proporções, o malufismo tem também uma face oculta. Porém, ao lado das articulações sorrateiras e das operações silenciosas, mantém-se uma porta aberta ao público, alimentando uma circulação permanente de informações, voltadas para o reforço de uma certa imagem, cujos pressupostos seriam a força, a esperteza, a habilidade, a malícia e mesmo uma certa dose de extravagância, valores básicos associados ao êxito de uma vertiginosa carreira política.

Aqui também o clientelismo manifesta-se em sua especificidade, qual seja, a de um sistema de lealdades, que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas, em troca de apoio político. E, vale ressaltar, estamos longe de uma reedição do populismo, já que esta última modalidade de atuação política, implicando graus variáveis de mobilização dos estratos subordinados em torno de demandas coletivas, produziria medidas de alcance geral, ao lado de benefícios de caráter restrito. Assim, a instrumentalidade da relação líder-massas teria um duplo sentido, já que a manipulação da participação popular por grupos de elites aparece ligada ao atendimento de alguns de seus interesses. Tais considerações colocam em evidência o conteúdo reformista e o questionamento de certas iniquidades

sociais, implícitos na conceituação do populismo e na avaliação de seu impacto social e político.

Finalmente, a analogia requer uma referência às condições políticas mais gerais que, em alguma medida, criariam condições favoráveis para a emergência e fortalecimento das práticas clientelistas, consubstanciadas nas trajetórias de Chagas e Maluf. Em ambos os casos, a ascensão ao poder foi facilitada pela aquiescência do meio político e pela falta de resistência, provocadas, entre outras coisas, pelo fechamento do sistema político, pelas restrições à participação e pela redução artificial da competição política. Dessa forma, assistimos não tanto ao êxito de dois estilos de liderança, como expressão de um talento especial, senão que ao sucesso de formas de atuação sintonizadas com o momento político. Em outros termos, o contexto político, ao definir certos parâmetros e impor constrangimentos à ação dos diferentes atores, cria condições ótimas para a proliferação de certas práticas, assim como desencoraja ou desestimula outras. É nesse sentido que gostaríamos de chamar a atenção para a importância das variáveis conjunturais.

A partir deste ponto da análise, cabe aprofundar o estudo do chaguismo, em seus aspectos mais específicos, de forma a tornar mais claros os contrastes com o chamado malufismo.

A ascensão do chaguismo na política carioca

A força eleitoral do chaguismo desponta basicamente a partir das eleições de 1970. É claro que a liderança de Chagas Freitas data de antes de 1964, ainda sob a vigência da chamada República Populista. De 1954 a 1962, Chagas Freitas foi eleito três vezes para a Câmara Federal, duas das quais pelo PSP, que, em 1958, chegou mesmo a ser o terceiro partido na bancada federal carioca, depois da UDN e do PTB, que eram as duas principais organizações partidárias do Rio. Entretanto, o chaguismo, enquanto grupo político articulado em torno de uma liderança, dotado de visibilidade e de um significado político específico, é um fenômeno posterior a 1964. É então que o grupo surge com um perfil próprio e fronteiras definidas, ocupando um espaço específico na contenda intrapartidária.

A ascensão do chaguismo ocorreria,

portanto, sob a vigência do bipartidarismo, tornando-se corrente majoritária dentro do extinto MDB, exatamente nas eleições de 1970, com o fechamento crescente do sistema político. Como é sabido, o regime pós-64 caracterizou-se, em seus primeiros anos, por um grande esforço desmobilizador. Com o AI-5, decretado em fins de 1968, e o grande número de cassações de direitos políticos, o Rio de Janeiro seria duramente atingido. O alvo da legislação restritiva, em sua primeira fase, foi basicamente a elite política, em seus segmentos mais combativos, cuja atuação, no Congresso e nos legislativos estaduais, estava comprometida com o questionamento do regime pós-64 e a crítica ao modelo político implantado no país. No MDB carioca, foram cassadas suas lideranças mais expressivas, integrantes da chamada corrente renovadora.

A intervenção do governo federal criaria, portanto, um vazio de liderança, ocupado pelo setor emedebista que não fora atingido pelas punições, qual seja, a facção chaguista. A partir de então, este grupo assumiria o controle absoluto da máquina partidária, monopolizando o MDB e o voto oposicionista no Rio. A posição hegemônica do grupo seria acentuada pela eleição, por via indireta, de Chagas Freitas para o governo do Estado da Guanabara, em 1970, e, num segundo momento, quando de sua escolha, em 1978, também por via indireta, para o cargo de governador do novo Estado do Rio de Janeiro. Paralelamente, a partir também das eleições de 1970, a corrente liderada pelo governador assumiria o controle da bancada do MDB no legislativo estadual e a maioria da representação oposicionista carioca na Câmara Federal. Desta forma, o grupo chaguista ampliaria seu espaço político, mediante uma tática de ação simultânea em três esferas, a parlamentar, a partidária e a esfera do executivo estadual.

A análise da trajetória desta corrente, ao longo das eleições de 1966 a 1978, revela que o apelo eleitoral do chaguismo foi tanto maior, quanto mais local o âmbito da votação. Em outros termos, a vantagem conquistada pelo grupo, nas eleições de 1970, em relação a 1966, sobre os candidatos da corrente contrária, veio a expandir-se nas eleições posteriores, para o legislativo municipal e estadual. Por outro lado, nas eleições para a Câmara Federal, o grupo não teve um

desempenho tão notável, pois não só não conseguiu aumentar, como não conseguiu estabilizar a margem de vantagem conquistada anteriormente em relação aos demais setores do MDB. Houve, portanto, no Congresso, uma perda relativa de espaço político.

Tais diferenças de desempenho explicam-se por dois fatores. De um lado, há a própria fraqueza da política de máquina e sua incapacidade de atrair votos, quando o embate eleitoral se dá em torno de uma temática de natureza mais programática. De outro lado, essa diferença reflete também táticas distintas de atuação, no que diz respeito às eleições federais e estaduais. No primeiro caso, privilegiou-se uma tática de concentração de esforços num determinado candidato, para o qual foram carreados os incentivos e o apoio da máquina, gerando fenômenos como Marcelo Medeiros e Miro Teixeira. Isto porque, a esse nível, o objetivo era eleger um candidato com uma votação maciça, de forma a proporcionar à corrente visibilidade nacional e dar uma demonstração de força política, além de criar condições para eleger um sucessor para o governo estadual. Em contrapartida, nas eleições locais, os incentivos da máquina dispersavam-se pelos vários políticos do grupo, a fim de eleger o maior número possível de candidatos e reduzir ao máximo a representação da corrente adversária, pois o objetivo era manter o monopólio da bancada emedebista no legislativo municipal e estadual. A diversidade de táticas estava, portanto, associada a uma estratégia de conquista e ampliação de espaço na política local.

Um outro aspecto importante na caracterização do chaguismo diz respeito ao seu estilo de ação essencialmente pragmático. Sob esse ponto de vista, a especificidade do grupo não decorre da adesão a orientações ou princípios ideológicos percebidos como elementos norteadores de uma atuação política relativamente homogênea. O que unifica esse núcleo, destituído de afinidades programáticas e aparentemente amorfo, é sua inserção numa estrutura político-partidária centralizada, submetida a uma liderança definida e a uma cadeia de comando, cujos elos seriam reforçados por vínculos verticais de lealdade. Em outros termos, a incorporação desses parlamentares à máquina chaguista viria a definir-lhes um estilo próprio de atuação.

**conquista e
ampliação de
espaço na
política local**

Desta forma, o desenvolvimento de uma prática política essencialmente clientelista seria o denominador comum subjacente à diversidade existente no interior do grupo. Chaguismo viria, portanto, a significar uma determinada forma de fazer política, um certo tipo de relacionamento entre representantes e representados, enfim uma determinada modalidade de articulação entre lideranças partidárias e suas bases eleitorais. Em síntese, sob a hegemonia chaguista, o MDB viria a caracterizar-se por um estilo de atuação típico das organizações partidárias designadas por máquinas políticas.

A montagem desta máquina envolveu a estruturação de um esquema clientelista altamente complexo e diferenciado, que se consolidou, como agrupamento político específico, ao longo de várias eleições sucessivas. Assim, a máquina configurou-se como uma constelação de políticos que detinham o controle de suas respectivas clientelas eleitorais. Tais chefes políticos foram integrados num sistema submetido a um comando unificado, preservando, porém, ampla margem de autonomia junto às suas bases eleitorais. Estas, por sua vez, apresentavam-se sob formatos extremamente diferenciados, incluindo desde os núcleos de bairros a áreas faveladas — situando-se, no interior desta modalidade, as zonas de clientelas cativas¹ — até as clientelas constituídas por grupos de diferentes tipos, profissionais, religiosos e ocupacionais. Portanto, o que caracterizaria o chaguismo seria a escala e a complexidade dos arranjos clientelistas, bem como o enraizamento, na política local, de parte significativa de seus integrantes, que viriam a constituir o segmento mais estável da máquina, isto é, sua base mais permanente.

Poderíamos falar, nesse mesmo sentido, num grupo malufista, para retomarmos nosso esforço comparativo? Malufismo designaria um grupo político, com sólidas raízes na arena política estadual, integrado em uma máquina partidária sob o comando de Maluf? A expressão evoca uma corrente específica que, configurando-se como um núcleo coeso, se impôs como força aglutinadora aos interesses de um dado conjunto de políticos?

Observando-se a trajetória do líder paulista, constatamos certas particularidades, em relação ao percurso seguido por Chagas Freitas. No caso de Maluf, inúmeros indícios revelam que estamos

diante de uma estratégia de ascensão individual, que, se implicou a montagem de uma vasta rede de compromissos, não levaria à estruturação de vínculos em torno de interesses políticos traduzíveis em um projeto de grupo.

Desta forma, responderíamos à pergunta acima formulada, sugerindo que o termo malufismo evoca antes de tudo um projeto de carreira pessoal. Trata-se basicamente de um método de escalar o poder, utilizando, ao mesmo tempo, ou de forma sucessiva, a máquina federal, a máquina estadual ou ainda a estrutura de organizações empresariais, como a Associação Comercial de São Paulo. Ao longo desta escalada, Maluf contaria com a aquiescência de alguns setores, a cumplicidade de outros, ou ainda com o apoio de uma série de segmentos ou grupos. Mediante a troca de favores, a cooptação de políticos de várias procedências, a concessão de privilégios de diferentes tipos edificou suas bases de sustentação política. Entretanto, não encontramos o empenho em construir sólidas bases populares, ao contrário de Chagas, que presidiria um esquema de forte penetração popular e controlaria uma organização capaz de inserir-se profundamente no tecido social, alcançando várias de suas camadas.

Maluf aprofundaria suas conexões com diversos segmentos do círculo dominante paulista, consolidando sua liderança junto a certos meios empresariais. Sob esse aspecto, representaria determinados setores do empresariado, aglutinados sob a égide da Associação Comercial de São Paulo. Tais vínculos com a ala mais conservadora da burguesia paulista seriam uma constante de sua atuação. Assim, contaria com o apoio de expressivos nomes, tanto no interior da Associação Comercial, quanto da FIESP. Em contraposição, a liderança de Chagas Freitas não se afirmaria, em nenhum momento, como porta-voz de interesses empresariais. Seus vínculos com o empresariado local refletiriam, antes de tudo, conexões pessoais, fundadas no intercâmbio de favores, na distribuição de benefícios particulares ou na concessão de regalias e vantagens específicas, de acordo com o padrão clientelista clássico. Tais ligações, porém, não chegariam a assumir o significado de um mandato para a representação de interesses de categorias empresariais determinadas.

Cabe ainda uma referência a um novo

¹ Por clientelas cativas (ver meu livro *Voto e Máquina Política, Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, pp. 101 a 106), refiro-me a bases eleitorais que, ao longo de várias eleições sucessivas, concentraram seus votos num determinado deputado. Nesta categoria, incluí os políticos chaguistas que revelaram um perfil de votação altamente concentrado, em áreas específicas, localizadas na periferia do Rio, na antiga zona rural da cidade. Tais políticos aparecem ainda como os continuadores de uma longa tradição de influência política familiar, tendo herdado de seus respectivos núcleos familiares o prestígio e a ascendência sobre tais bases. Cabe ainda ressaltar que o termo clientela cativa não significa ignorar o caráter voluntário da relação representante-representado, porém refere-se a um tipo de vínculo que permanece ao longo do tempo como expressão de laços de lealdade pessoais. Finalmente, nenhum conjunto habitacional situado em Jacarepaguá foi incluído na área de clientela cativa de quaisquer dos deputados chaguistas, como parece ter entendido Alba Zaluar em seu artigo "Política e político segundo os pobres urbanos", *Revista do PMDB*, Ano I, n.º 3, agosto/setembro de 1982, pp. 147/168.

fator de contraste. Os horizontes do chaguismo perdiam-se nos limites da política local. Como tivemos oportunidade de ressaltar, a estratégia chaguista esteve voltada basicamente para a conquista e alargamento de espaços na arena municipal e estadual. A meta de Maluf tem dimensões mais amplas, transcendendo as fronteiras estaduais e procurando ocupar espaços na política nacional. Desta forma, empenhou-se na montagem de um esquema de apoio regionalmente diferenciado e abrangente, incluindo alianças com políticos de vários estados da Federação. Esta rede de ligações engloba políticos e chefes locais com base nas regiões Norte e Nordeste, regiões tradicionalmente marginalizadas, para as quais a associação à liderança paulista poderia representar uma ponte para alcançar posições favoráveis junto ao poder central. Portanto, a trajetória de Maluf estaria orientada para alvos nacionais e não apenas para a meta do controle da política local.

Finalmente, no caso de Maluf, a estruturação da rede de compromissos e da engrenagem clientelista que lhe dariam suporte aparece subordinada a uma estratégia política mais ampla. É esta estratégia, de alcance nacional, marcada por uma nítida diretriz ideológica de teor conservador, que imprime sentido e direção a suas articulações e maquinações. Trata-se, em última instância, de um esforço de consolidação de um amplo esquema, representando um núcleo de forças políticas fiéis ao sistema dominante, de forma a preparar, na eventualidade de uma sucessão presidencial que admita uma solução civil, uma alternativa confiável, vale dizer, uma alternativa que tenha um bom trânsito no pólo mais conservador do país. Esta é, aliás, a imagem publicamente associada a Maluf, a despeito de suas tentativas de assumir algumas posturas de teor populista. Portanto, o clientelismo de Maluf manifesta-se associado a um projeto político de proporções significativas.

Considerações finais

Como procuramos ressaltar, chaguismo e malufismo recuperam certos traços típicos das práticas políticas tradicionais, porém não se esgotam nessas similaridades. No primeiro caso, o clientelismo deriva sua força da capacidade de assumir formatos extremamente complexos e diferenciados, ultrapassando o âmbito

das relações interpessoais para envolver amplos grupos e categorias sociais de diferentes tipos. No segundo caso, deriva seu poder de sua subordinação a um projeto político de ampla envergadura.

Em ambos os casos, a força desse estilo de ação política encontrou respaldo nas condições políticas mais gerais que presidiram à implantação do modelo burocrático-autoritário no país.

Desta forma, o êxito eleitoral da corrente chaguista, a partir das eleições de 1970, no Rio de Janeiro, não pode ser dissociado do contexto político, marcado por ciclos de recrudescimento do autoritarismo. Tais ciclos favoreceram o debilitamento dos grupos adversários, reduzindo drasticamente o grau de competição do sistema político, em geral, e do campo oposicionista, em particular.

Igualmente, o sucesso da carreira de Maluf foi favorecido pelo clima benéfico de um ambiente político que garantiria a impunidade de suas ousadias na arte do envolvimento político. Muitas vezes, as atitudes audaciosas e os gestos ousados refletem a certeza de que não é preciso temer reações contrárias, porque se conta com a cumplicidade e a aquiescência do meio exterior. Assim, no cálculo político, os benefícios superam amplamente os riscos. Portanto, por que não ousar?

Além do grau incipiente de organização política, o esvaziamento do poder legislativo representaria um fator a mais na criação de condições políticas favoráveis à ausência de mecanismos de controle por parte dos diferentes setores da sociedade civil. As restrições impostas à ação parlamentar terminariam por transformar o legislativo num mero instrumento de legitimação dos atos do executivo.

Tais considerações levam-nos a atribuir um certo peso ao contexto político na avaliação da revivescência das práticas clientelistas na história política recente do país. Assim, o autoritarismo do sistema político, atenuado, porém ainda presente, eliminando lideranças alternativas, restringindo artificialmente a competição, cerceando as franquias políticas ou ainda enfraquecendo e mesmo imobilizando o legislativo, criaria condições ótimas para o florescimento da política clientelista e o reforço de sua eficácia.

Eli Diniz é professora e pesquisadora do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ).

**Novos Estudos Cebrap, São Paulo,
v. 1, 4, p. 21-26, nov. 82**

a escala e a complexidade dos arranjos clientelistas