

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Ferreira de Oliveira, Renato; da Silva e Oliveira, Virgílio César; dos Santos, Antônio Carlos  
Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais  
Cadernos EBAPE.BR, vol. 9, núm. 4, diciembre-, 2011, pp. 950-966  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323227832002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais

**Beneficiaries or hostages? Patrimonialism in the perspective of the citizens of Poço Fundo, Minas Gerais state**

Renato Ferreira de Oliveira<sup>1</sup>

Virgílio César da Silva e Oliveira<sup>2</sup>

Antônio Carlos dos Santos<sup>3</sup>

## Resumo

Há uma diversidade de elementos na cultura política dos pequenos municípios brasileiros agindo em anteposição ao processo democrático, à solidariedade social e para a desconstrução do espírito de comunidade cívica. Nesse cenário, merece destaque a ação do clientelismo, do patrimonialismo e do personalismo. Com objetivo de discutir a dominação e a vigência desses elementos em rotinas públicas e relações sociais, este artigo apresenta o caso de Poço Fundo, município de pequeno porte localizado no Sul de Minas Gerais. Três situações foram destacadas para demonstrar como tais práticas, além de toleradas, são convertidas em estratégia individual diante da ineficiência e da insensibilidade pública, esclarecendo como os políticos capitalizam para si e para seus partidos os favores prestados e como a natureza cíclica dos privilégios constrange ações coletivas, capazes de oferecer resistência ao "loteamento" político da cidade. A precariedade dos serviços públicos identificada nos depoimentos, embora pareça causa da cultura do favor é, antes de tudo, produto desta. Desse modo, ficou evidenciado que a população poçofundense não se tornou beneficiária dessas práticas, mas sim, refém do sistema político.

**Palavras-chave:** Patrimonialismo. Clientelismo. Dominação. Administração pública.

## Abstract

There are several elements in the political culture of small Brazilian towns, working against the democratic process and solidarity in the community, leading to the deconstruction of the civic spirit. In this scenario, patronage deserves to be

---

Artigo submetido em 02 de julho de 2009 e aceito para publicação em 17 de maio de 2010.

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras; Pró-Reitor de Extensão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais. Endereço: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais, Rua Ciomara Amaral de Paula, 167, Medicina, CEP 37550-000, Pouso Alegre - MG, Brasil. E-mail: [renato.oliveira@ifsuldeminas.edu.br](mailto:renato.oliveira@ifsuldeminas.edu.br)

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras; Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense. Endereço: Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda, Rua Desembargador Ellis Hermydio Figueira, 783, Bloco A, Aterrado, CEP 27213-415, Volta Redonda - RJ, Brasil. E-mail: [voliveira@id.uff.br](mailto:voliveira@id.uff.br)

<sup>3</sup> Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo; Professor Associado da Universidade Federal de Lavras. Endereço: Universidade Federal de Lavras, Departamento de Administração e Economia, Campus Universitário, CEP 37200-000, Lavras - MG, Brasil. Email: [acsantos@dae.ufla.br](mailto:acsantos@dae.ufla.br)

mentioned, along with patrimonialism and personalism. In order to discuss the domination and validity of these elements, this article presents the case of Poço Fundo, a small municipality located in southern Minas Gerais. Three situations were highlighted to demonstrate how these practices are tolerated and converted into individual strategy in the face of public inefficiency and insensitivity, explaining how politicians take advantages for themselves and their political parties of the favors rendered and how the cyclical nature of privileges constrain collective action that are capable to result in resistance to the town's political divide. The precariousness of the public services identified in the answers and descriptions of the interviewees, although it seems to be a cause of this culture of doing favors, is above all else the product of this. Thus, it is clear that population of Poço Fundo has not become a beneficiary of these practices, but rather a hostage of the political system.

**Keywords:** Patrimonialism. Patronage. Domination. Public administration.

---

## Introdução

Os paradigmas patrimonial e burocrático de administração pública são originários dos estudos sociológicos de Max Weber. Voltados para a compreensão dos processos de racionalização e secularização do Ocidente (Aron, 2002), eles elegeram, como objeto de análise, a ação social ou, mais precisamente, os sentidos intersubjetivos e socialmente condicionados que os indivíduos atribuem aos seus atos (CAMPANTE, 2003).

Por representar um dos elementos mais importantes da ação social, a dominação foi detalhada por Weber na obra **Economia e sociedade**. O elo entre dominação e administração despertou o interesse do pensador, pois a dominação manifesta-se e opera por meio da administração. Como observa Campante (2003), estudar a administração é estudar a dominação e, nessa tarefa, os princípios que garantem a legitimidade das relações de autoridade devem merecer absoluta atenção.

Para Weber (1999), a validade do poder de mando pode apoiar-se em relações tradicionais de autoridade, em regras racionais (impostas ou pactuadas) ou, ainda, no carisma pessoal (crença não racional na revelação ou graça confiada a alguém). Como, no cotidiano, esses tipos não podem ser observados isoladamente, o predomínio de cada um determina, respectivamente, a dominação tradicional, burocrática ou carismática.

A submissão a fins objetivos ou a normas abstratas não caracteriza a dominação tradicional. Ao contrário, seus fundamentos são as relações de piedade pessoal. Distante da noção de pena ou caridade, o termo “piedade” sugere respeito filial, dirigido ao chefe de uma comunidade doméstica ou ao soberano (CAMPANTE, 2003).

Na dominação tradicional, a reverência a um senhor garante a legitimidade das regras instituídas por ele. Além disso, como advoga Weber (1999), prevalece entre os subjugados a noção de que a autonomia do soberano não é limitada por forças concorrentes, o que possibilita o exercício pessoal e arbitrário do poder. Contudo, essa configuração social particular tende a despertar relações de reciprocidade, baseadas não na lei, mas, no costume.

De uma forma específica da dominação tradicional, que expressa essa reciprocidade, emerge o patrimonialismo. Nas palavras de Weber:

[...] a este caso especial da estrutura de dominação patriarcal: o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação patrimonial. (WEBER, 1999, p.238)

A relevância dessa prática e sua conexão com a gestão pública devem-se ao fato de que o controle patrimonial assegurava ao soberano a autoridade sobre vastos complexos políticos, domésticos e não domésticos. Nesse sentido, o feudalismo, modo de produção hegemônico na Europa entre os séculos IX e XIII, representava para Weber um caso-limite de patrimonialismo, uma forma de patrimonialismo estamental (CAMPANTE, 2003).

No passado, a manutenção do poder pessoal sobre territórios extensos era frequentemente comprometida pela interferência de nobres locais e pela precariedade dos meios de controle. Buscando resguardá-lo, o soberano recorria a súditos de confiança que, não raro, serviam-se do cargo patrimonial como um direito. Os privilégios estamentais e a não distinção entre as esferas oficial e privada faziam do livre arbítrio dos servidores a orientação fundamental de seus julgamentos.

As premissas do patrimonialismo são elementos absolutamente fundamentais para a compreensão da gestão pública brasileira. Se, por um lado, um grande esforço de construção institucional vem estabelecendo freios ao exercício personalista e seletivo do poder, por outro, fortes referências culturais tornam tais práticas toleráveis. Num sistema que se retroalimenta – ou seja, onde o patrimonialismo opera para a ineficiência estatal e onde a ineficiência impede a universalização dos serviços públicos –, há um novo “rei” (o corpo político-burocrático que conduz o aparato público) e novos “amigos do rei” (as clientelas políticas).

Todavia, nas pequenas localidades, tais clientelas não podem ser consideradas beneficiárias do pacto patrimonialista. Muitos aspectos fundamentam essa afirmação. Inicialmente, a benesse patrimonialista constrange a perspectiva do direito, isto é, das garantias universais avessas ao privilégio e que, normalmente, representam uma resposta estatal à mobilização social.

Além disso, em contextos onde a disputa política é polarizada, ganhar hoje pode significar perder amanhã. Em outros termos, cada processo eleitoral promove e desprestigia governantes e, também, clientelas. Em síntese, a democracia limita-se à seleção temporária de vencedores e vencidos.

Por fim, o patrimonialismo e o clientelismo prestam um grande desserviço à solidariedade social e à noção de comunidade cívica<sup>4</sup>. Se a ação pública é seletiva, antes de exigir sensibilidade, eficiência e probidade do Estado, é necessário tornar-se visível a ele. É preciso preocupar-se com moedas de troca e meios de persuasão. Não faz sentido, em esferas clientelistas, esperar pelo reconhecimento e pela promoção do interesse público<sup>5</sup>.

Tendo essas considerações como ponto de partida, este artigo pretende discutir o vigor do patrimonialismo, do personalismo e do clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. Para tanto, apresenta um caso peculiar, onde a dinâmica política reduz-se a dois protagonistas, isto é, a dois grupos político-partidários que, alternando-se no poder, dividiram territórios e eleitores – limitando a um só tempo o potencial de mobilização cidadã e a perspectiva de construção de relações republicanas entre sociedade e poder público.

<sup>4</sup> Retomando o debate entre republicanos e liberais sobre o comunitarismo e o individualismo, Putnam (2002) estabelece, “em termos práticos”, sua noção de comunidade cívica. Esta seria, portanto, a coletividade dotada de participação cívica; solidariedade, confiança e tolerância; igualdade política e estruturas sociais de cooperação (associações).

<sup>5</sup> O interesse público pode ser compreendido como uma forma especial de interesse, defendida por coletividades que lutam por objetivos mais amplos, mais gerais do que os dos corpos de interesse específico. Para uma discussão de suas diferentes concepções, ver Graziano (1997).

---

## Patrimonialismo, Personalismo e Clientelismo no Brasil

Nesta seção, discute-se o vigor do patrimonialismo, do personalismo e do clientelismo no Brasil. Estes, atualmente, chocam-se com mudanças sociais e institucionais que, desde os anos 1930, buscam corrigir distorções na democracia e no aparato público nacional. Nos próximos parágrafos, cada conceito será detalhado e relacionado a elementos distintos de nossa esfera pública.

---

### O patrimonialismo

Originário da sociologia weberiana, o conceito de patrimonialismo foi utilizado em estudos sobre o Brasil para caracterizar a apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados. Nesse sentido, ele se opõe aos princípios de uma sociedade moderna ou liberal, na qual Estado e mercado estão dissociados, as burocracias são regidas por regras universais e o governo reflete as orientações da sociedade civil organizada (SORJ, 2000).

A análise das contradições brasileiras por lentes patrimonialistas encontra referências fundamentais nas obras **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, de Raymundo Faoro, e **Bases do autoritarismo brasileiro**, de Simon Schwartzman, lançadas respectivamente em 1958 e em 1982.

Segundo Faoro (1995), vários problemas da nação e do Estado brasileiros podem ser compreendidos pela observação de nossa formação histórica. A estrutura patrimonialista do poder português, transportada para o Brasil colonial e sedimentada pela chegada da corte lusitana no século XIX, estabeleceu distorções nos campos econômico e sociopolítico do país.

Na esfera econômica, vigorou o capitalismo politicamente orientado, em que o Estado interferiu intensamente na economia, guiando-se pelos interesses do grupo que o controlava: o estamento burocrático. Seu papel de mantenedor de uma ordem jurídica estável e universal, capaz de subsidiar as decisões dos agentes econômicos, foi negligenciado. Assim, o sistema econômico brasileiro incorporou do moderno capitalismo seus instrumentos, desprezando, contudo, sua racionalidade.

Em relação ao campo sociopolítico, Faoro (1995) afirma que o Brasil organizou-se precariamente em classes. A efetiva estratificação social ocorreu entre o estamento burocrático e o restante da sociedade. Diferentemente da classe social, constituída pela aproximação de interesses econômicos, o estamento é formado por aspectos sociais e políticos. O controle patrimonialista dos recursos do Estado representa a fonte de poder e distinção do estamento burocrático.

A análise de Schwartzman (1988) segue a opção de Faoro (1995) e emprega o conceito de patrimonialismo para compreender formações estatais que, como o Brasil, não possuem um passado feudal. Para esse autor, o atraso relativo de muitos países no presente relaciona-se com o predomínio de instituições sociais burocráticas e excessivamente grandes no passado.

Diferentemente dos sistemas feudais, os patrimonialistas combinavam, em larga escala, concentração de poder arbitrário e instabilidade. Além disso, seus soberanos não governavam com a ajuda de uma aristocracia autônoma. Ao contrário, eles eram auxiliados por familiares e plebeus que, sem posses ou distinção social, dependiam completamente do senhor e, por extensão, do aparato público. Schwartzman (1988) afirma que é precisamente nesse sentido que os Estados modernos formados à margem das revoluções burguesas podem ser considerados patrimoniais:

Este patrimonialismo moderno, ou “neopatrimonialismo”, não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma

bastante atual de dominação política por um “estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio”, ou seja, pela burocracia e a chamada “classe política”. (SCHWARTZMAN, 1988, p.59-60)

Desse modo, ao longo da história brasileira, o patrimonialismo assumiu as formas tradicional, burocrática e política. Sorj (2000) menciona novas derivações como: a) o patrimonialismo privado, em que grupos espoliam o Estado por diferentes meios (contratos superfaturados, empréstimos subsidiados etc.); b) o patrimonialismo jurídico e fiscal, no qual esses sistemas são manipulados para assegurar a impunidade diante da lei e c) o patrimonialismo negativo, em que o poder político é empregado para prejudicar ou discriminar grupos sociais.

Baseando-se em Faoro e Schwartzman, Fedozzi (1997) afirma que o caráter autoritário do modelo patrimonialista de formação do Brasil caracteriza-se pela concepção tutelar do poder, em que o Estado precede a sociedade e opera por mecanismos de cooptação e exclusão; pela ausência da noção de contrato social, que requer o reconhecimento dos indivíduos como portadores de direitos; pela não distinção entre o público e o privado e pela permanente reposição da dualidade entre o país real e o país formal, expressando a distância entre as esferas social e institucional (formalismo).

---

## O personalismo

A sociedade brasileira possui como instituições centrais a democracia e o capitalismo. O ponto de contato entre ambos é a premissa de que os indivíduos são livres e iguais. Entretanto, nosso legado colonial, escravocrata e patriarcal conferiu traços particulares a tal pressuposto. A reconfiguração de valores promovida pela inserção do liberalismo democrático no país não foi capaz de eliminar a força do personalismo.

A importância da família patriarcal como alicerce dos sistemas social, político e econômico do Brasil foi discutida por Gilberto Freyre (2006) e Sérgio Buarque de Holanda (1995). Para Freyre, desde o século XVI, o agente-chave de nossa colonização é a família, não o Estado ou companhias comerciais. Antes mesmo da Igreja, é a família o principal ente sociológico de unidade nacional. Holanda, por sua vez, a percebe no âmago do sistema agrário brasileiro, associando-a à formação de uma sociedade baseada na ética da interação pessoal, não do contrato.

Com o passar dos séculos, a emergência do capitalismo nacional, que deveria pautar-se pela competição, meritocracia e livre iniciativa, rendeu-se aos valores e interesses do patriarcado rural. Tendo como propósito a manutenção de privilégios, instaurou-se na sociedade brasileira um duplo *ethos* – marcado pela interseção de racionalidades e pela coexistência de preceitos tradicionais e modernos. Entre estes, destacam-se a impessoalidade e a pessoalidade, isto é, o tratamento indistinto de sujeitos (tendo como parâmetro a lei) e o tratamento particular (tendo como referência o hiato que os separa das fontes de poder). Desse modo, como salienta DaMatta (1997), “indivíduo” e “pessoa” são categorias fundamentais para a compreensão da dinâmica social brasileira. Enquanto a primeira nivela os sujeitos, submetendo-os à universalidade das normas, a segunda é capaz de diferenciá-los de acordo com uma hierarquia velada. Em suas palavras:

Teríamos então sistemas que privilegiam o indivíduo e sistemas que tomam como centro a pessoa. Haveria a possibilidade de termos sistemas onde as duas noções são básicas? Minha resposta é positiva [...] pois, de um lado, temos a ênfase numa lei universal (cujo sujeito é o indivíduo), sendo apresentada como igual para todos; e, de outro, temos a resposta indignada de alguém que é uma pessoa e exige uma curvatura especial da lei [...]. No caso especial do Brasil, tudo indica que temos uma situação onde o indivíduo é que é a noção

moderna, superimposta a um poderoso sistema de relações pessoais. (DAMATTA, 1997, p.188)

Oliveira Vianna (1987) identificou a relevância do personalismo nas instituições políticas brasileiras, considerando-o uma consequência do nosso precário senso de interesse coletivo. Buscando retratar as especificidades do direito de costumes nacional, esse autor mapeou suas manifestações em três categorias: os tipos sociais, as instituições sociais e os usos e costumes.

Esse esforço, desempenhado em **Instituições políticas brasileiras**, pode ser interpretado como uma genealogia das virtudes e, principalmente, dos vícios de nossa esfera pública. Mais do que contradições, o autor identificou no personalismo dos clãs feudal, parental e eleitoral referências que, ditando normas práticas paralelas ou contraditórias à lei, orientavam a conduta política nacional.

Um contraste preciso em relação ao caso brasileiro pode ser encontrado nos relatos de Tocqueville (1969) sobre a organização sociopolítica estadunidense do século XIX. Tentando compreendê-la, ele reconheceu seu caráter atomístico e planejado, assim como práticas sociais concebidas para minimizar os efeitos do individualismo<sup>6</sup>. Destacam-se, entre estas, a inserção de “vida política” nos territórios, visando ampliar as oportunidades de ação coletiva.

Entre os preceitos morais que sustentavam essa conformação social estava a doutrina do interesse bem compreendido, que advoga que o bem público é favorecido e, portanto, justifica o sacrifício particular. Os estadunidenses pautavam grande parte de seus atos por essa regra, que os conduzia à ajuda mútua e à cessão de tempo e recursos em favor do Estado. Essa espécie de “egoísmo esclarecido”, contribuía enormemente para a temperança social e para a promoção do interesse coletivo (TOCQUEVILLE, 1969).

Portanto, diferentemente de Tocqueville, Oliveira Vianna relatou situações nas quais hábitos e costumes entram em conflito com um sistema político exógeno, uma “democracia de tipo inglês”, erigida sobre quatro séculos de tradição social. Antes de negar os méritos democráticos, Oliveira Vianna (1987) evidenciou os riscos dessa contradição e também a necessidade de instituições que, além de suas funções ordinárias, pudessem neutralizar as ações nocivas do espírito de clã, personalista e clientelista, na estrutura político-administrativa do Estado brasileiro.

---

## O clientelismo

O conceito de clientelismo é originário do estudo de sociedades rurais. Ele caracteriza um tipo de relação social marcado pelo contato pessoal entre patrões e camponeses (clientes). Estes se encontram em posição subalterna, dado que não possuem terras. O elo entre patrões e clientes define uma forma especial de troca: ela é assimétrica e a desigualdade desempenha um papel-chave na sobrevivência das partes, gerando laços que vão do compadrio à lealdade política.

---

<sup>6</sup> Para Tocqueville, uma das consequências mais temíveis do individualismo e da planificação social seria a tirania da maioria, o que é perceptível nesse fragmento de Democracia na América: “Tomada coletivamente, a maioria é apenas um indivíduo cujas opiniões e, frequentemente, interesses são opostos aos de outro indivíduo, intitulado minoria. Se se admite que um homem possuindo poder absoluto pode usar, erradamente, esse poder fazendo mal a seus adversários, por que não será a maioria passível da mesma censura? Os homens não mudam seu caráter unindo-se uns aos outros; nem sua paciência diante de obstáculos aumenta com sua força. De minha parte, não posso acreditar nisso; o poder de tudo fazer, que recuso a um de meus iguais, nunca o concederei a qualquer número deles” (TOCQUEVILLE, 1969, p.133).



A lógica que subjaz à troca clientelista (qualificada como “generalizada” por prever retornos não imediatos e assimétricos) é fundamentalmente diferente daquela que orienta a troca capitalista (dita “específica”). Nesta, a aquisição de um bem não inclui a perspectiva de relações futuras, nem tampouco depende de interações anteriores. Além disso, traços pessoais dos envolvidos não alteram o padrão das trocas (NUNES, 1997). As trocas capitalistas são marcadas, em síntese, pela ausência de dívida (em função da simetria dos intercâmbios) e pela impessoalidade.

Contemporaneamente, o clientelismo refere-se à interação que envolve a cessão de apoio político, tendo como contrapartida a concessão de benefícios públicos: empregos, informações privilegiadas, viabilização de serviços, vantagens fiscais etc. (CARVALHO, 1998). Estes, que deveriam subordinar-se a critérios meritocráticos, de relevância social ou justiça, são direcionados a estratos da sociedade.

A natureza das relações patrão/cliente inibe a formação de identidade de interesses e, em consequência, constrange ações coletivas. Em certas sociedades, essa lógica permeia associações, instituições públicas e partidos políticos. No Brasil, como observa Nunes (1997), o clientelismo assumiu o lugar de canais legítimos de comunicação entre sociedade e Estado, adaptando-se aos regimes democrático e capitalista, cujas premissas básicas são, respectivamente, a representação política e a impessoalidade.

Desse modo, a burocracia pública nacional, pautada idealmente por princípios como a meritocracia, o universalismo de procedimentos, a prioridade e o interesse coletivos, é alvo do assédio clientelista. Historicamente, redes personalistas – que se estendem dos municípios às cúpulas partidárias – buscam converter apoio político em privilégios oriundos do aparelho de Estado. É, portanto, notável o perfil simbiótico da relação entre patrimonialismo, personalismo e clientelismo.

Todavia, entre avanços e retrocessos, esses vícios têm sido atacados (desde os anos 1930) pelo Estado brasileiro. No contexto da reforma burocrática do governo Vargas, decisões foram tomadas para normatizar a contratação de servidores e para assegurar a racionalização e o universalismo de processos, ou seja, o tratamento indistinto a qualquer cidadão. Entre tais iniciativas encontra-se, ainda, a criação de núcleos burocráticos insulados, menos susceptíveis às pressões clientelistas (NUNES, 1997).

Essas ilhas de racionalidade e capacitação técnica apresentam, porém, o inconveniente de reduzir a esfera onde interesses e demandas sociais podem ecoar. Trata-se, para observadores atentos, de uma forma sutil de exclusão política. Ademais, esses arranjos cedem espaço ao fisiologismo, isto é, à conduta oportunista da burocracia pública, que visa à satisfação de anseios próprios em detrimento do bem comum.

---

### **Mudanças Sociais Contemporâneas e a Inércia de Velhos Males no Brasil**

A partir da década de 1990, processos institucionais e sociais com grande potencial de contraposição às lógicas patrimonialista e clientelista foram deflagrados. São estes: a) a consolidação de garantias constitucionais à descentralização de políticas públicas e à participação cívica e b) a retomada do vigor associativo da sociedade civil. Contudo, eles convivem com a inércia de antigos males – em movimentos de força e contraforça que dão forma à democracia brasileira.

A Constituição Federal de 1988 promoveu transformações em vários segmentos da sociedade. Dentre as mudanças mais significativas destacam-se o reconhecimento de direitos universais (que inspirou a estruturação de sistemas de políticas públicas), a descentralização de recursos e atribuições para as unidades federadas e a consolidação de instrumentos democráticos de participação social.

A delegação de responsabilidades teve forte repercussão no âmbito local. Como destaca Arretche (1999), a autoridade política de cada nível de governo tornou-se soberana e independente das demais. Diferentemente



do que se observa em muitos países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos. Segundo Montoro (1999), a soberania local contempla, entre outros pontos, a organização e a gestão de serviços públicos, a criação e a arrecadação de tributos, a alocação de meios e a prestação de contas, a elaboração da Lei Orgânica Municipal, a instituição de cargos e a autorização de concessões, auxílios e subvenções.

No que diz respeito à provisão de serviços essenciais, a Constituição de 1988 optou pela interseção de responsabilidades, estabelecendo competências concorrentes entre as esferas de governo (SOUZA, 2004). A distinção entre serviços compartilhados e não compartilhados integra o quadro 1.

Quadro 1

**Competências concorrentes e atribuições municipais**

Nível de governo	Serviços ou atividades
<b>Federal, estadual e local (competências compartilhadas)</b>	Saúde e assistência pública; assistência aos portadores de deficiência; preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural; proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; cultura, educação e ciência; preservação das florestas, da fauna e da flora; agricultura e abastecimento alimentar; habitação e saneamento; combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; exploração das atividades hídricas e minerais; turismo e lazer; segurança no trânsito e políticas para pequenas empresas
<b>Predominantemente local</b>	Pré-escola e educação fundamental; saúde e preservação histórico-cultural
<b>Apenas local</b>	Transporte coletivo e uso do solo

Fonte: Souza (2004).

A municipalização dos serviços universais tem aproximado as comunidades dos processos de concepção e controle de políticas públicas. A Constituição de 1988, sensível às limitações normativas da democracia brasileira, formalizou instrumentos e estruturas institucionais capazes de viabilizar a participação social. Entre os primeiros destacam-se o referendo, o plebiscito, as ações civis públicas e as leis de iniciativa popular. Os arranjos concentram ouvidorias, conselhos gestores de políticas públicas e fóruns temáticos.

A ênfase na descentralização e participação buscou oferecer respostas às duas faces de uma crise. A primeira associava-se à incapacidade de governança do Estado centralizador<sup>7</sup>. A segunda ligava-se ao déficit de

<sup>7</sup> As consequências do protagonismo estatal podem ser estimadas pelos dados encaminhados, em 1995, à “Cúpula mundial para o desenvolvimento social”, confirmando que, na década anterior, apenas 10% dos recursos empregados pelo país em programas de assistência atingiram seu público-alvo (MONTORO, 1999). O perfil das políticas públicas brasileiras foi marcado, até a década de 1980, pela centralização de decisões e recursos, pela fragmentação institucional e pelo caráter monológico, descoordenado e descontinuo de muitos programas. Permeado por tais distorções, o sistema nacional de proteção social não foi capaz de diminuir os níveis de pobreza e indigência do país. Limitavam sua eficácia, a restrita participação popular, a ausência de controle sobre as atividades do Estado, o caráter compensatório e clientelista das ações, o excesso de burocracia e a falta de articulação entre os órgãos de promoção social (COHN, 1995; FARAH, 1999).

transparência nas relações entre Estado e sociedade. Ao aproximar a gestão pública dos cidadãos e ao fomentar a *accountability* democrática<sup>8</sup>, a Constituição de 1988 produziu importantes meios de combate ao patrimonialismo e ao clientelismo, embora tenha gerado distorções e privilégios em parte do aparato estatal<sup>9</sup>.

A recuperação da pujança da sociedade civil, por sua vez, pode ser considerada um fato mundial. Durante muito tempo, a busca de soluções para problemas socioeconômicos foi realizada ao longo de um *continuum* em cujos pólos estavam o Estado e o mercado. Essa dicotomia, responsável pela organização de sistemas socialistas e capitalistas, deixou pouco espaço para iniciativas públicas não estatais. A emergência de tal força tem apresentado alternativas para questões às quais não se aplicam os paradigmas da burocracia estatal e da organização fabril (DOWBOR, 1999).

Segundo Paes de Paula e Prestes-Motta (2003), a tradição mobilizatória brasileira atingiu seu auge na década de 1960, durante o governo João Goulart. Violentemente reprimida nos anos seguintes, ela retomou seu vigor no fim dos anos 1970, devido à atuação de movimentos populares, sindicatos, pastorais sociais e partidos políticos de esquerda e centro-esquerda. Dotado de um grande pluralismo, característica que se manifesta na diversidade de suas causas e na multiplicidade de suas formas de ação, esse poder tem lidado, no país, com questões preteridas pelo Estado e pelos agentes de mercado.

Como destaca Avritzer (2006), a emergência de uma sociedade civil autônoma e democrática no Brasil relaciona-se ao vertiginoso crescimento das associações civis (principalmente, das organizações comunitárias); à reavaliação das noções de cidadania e direitos, historicamente desrespeitadas; à defesa da demarcação de espaços entre sociedade e Estado e, por fim, à conquista de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o poder público.

Todos esses aspectos contribuem para a reconstrução dos domínios públicos (estatais e não estatais) brasileiros e para o equilíbrio de forças entre sociedade e Estado. Contudo, mudanças de natureza institucional e social, normativas e culturais, respectivamente, sedimentam-se em “tempos” distintos, sendo as de caráter cultural, particularmente mais lentas. Nesse sentido, apesar do crescente número de salvaguardas, vícios patrimonialistas, personalistas e clientelistas ainda permeiam processos de decisão e ação em níveis distintos de governo. Especificamente no caso das administrações locais, a heterogeneidade brasileira manifesta-se – desvelando, de um lado, exemplos de boa governança e, de outro, práticas que confirmam a inércia de velhos males.

---

## Natureza e Processo de Pesquisa

De modo a compreender os desdobramentos do patrimonialismo, do personalismo e do clientelismo na localidade de Poço Fundo, uma investigação qualitativa e exploratória foi conduzida.

Estudos qualitativos obedecem, segundo Bogdan e Biklen (1994), aos seguintes princípios: a) o ambiente é a fonte de informações e o pesquisador é o instrumento-chave de análise; b) o processo de pesquisa é tão relevante quanto o resultado final; c) os dados coletados são essencialmente descritivos; d) o ponto de vista dos sujeitos é especialmente importante e e) as informações tendem a ser analisadas de forma indutiva.

---

<sup>8</sup> Para uma discussão das noções de *accountability* e *accountability* democrática, consultar Behn (1998).

<sup>9</sup> A Constituição de 1988 gerou uma série de privilégios em várias partes do aparato estatal. São exemplos desse fato: a estabilidade rígida para todos os servidores civis – relacionada à generalização do regime estatutário na administração direta e, em fundações e autarquias – e a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou a contribuição dos servidores (BRASIL, 1995).

A modalidade exploratória, por seu turno, busca desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias para proporcionar uma visão geral, do tipo aproximativo, de determinado fato. Ela é útil à formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis em estudos futuros (GIL, 1999). O detalhamento do processo de pesquisa encontra-se nos próximos parágrafos.

As informações levantadas em Poço Fundo destinaram-se a uma dupla finalidade. A primeira seria a pesquisa científica, capaz de revelar os fundamentos das culturas cívica e política do município. A segunda seria o embasamento das propostas de um grupo político alternativo, que, por meio das percepções e dos anseios locais, poderia adequá-las e comunicá-las no processo eleitoral de 2008.

A aproximação com o objeto de estudo ocorreu em duas etapas. Na primeira, entre fevereiro e abril de 2008, realizaram-se reuniões em centros comunitários com coletividades urbanas e rurais. Na segunda, foram feitas visitas domiciliares em todos os bairros de Poço Fundo, para conhecer a população e identificar práticas sociais por meio de conversas informais. Esta fase estendeu-se de abril a outubro de 2008.

As reuniões da primeira etapa foram coordenadas por um dos pesquisadores e agendadas para tratar de questões voltadas ao desenvolvimento local e ao desempenho da administração pública. Ao iniciá-las, o pesquisador informava que estava ali para buscar sugestões, subsídios à elaboração de um programa de governo. Este deveria contemplar iniciativas públicas e privadas pautadas pelo protagonismo social. Em seguida, descrevia como deveria ser uma administração pública participativa, esclarecendo sobre os meios de identificação e promoção da vontade coletiva (ações civis públicas, leis de iniciativa popular, audiências públicas, fóruns temáticos, conselhos gestores e orçamento participativo).

A segunda etapa da pesquisa foi empreendida junto aos cidadãos por meio de visitas residenciais. Todos os bairros, das áreas urbana e rural da localidade, foram consultados. As entrevistas foram conduzidas de modo informal. Seu resultado, sistematizado e incorporado ao programa de governo proposto em 2008, embasa as afirmações da próxima seção.

---

### **Patrimonialismo, Personalismo e Clientelismo no Município de Poço Fundo**

A cidade de Poço Fundo localiza-se no sul de Minas Gerais, pertencendo ao bioma da Mata Atlântica e à Bacia do Médio Rio Grande. Sua área total corresponde a 474,6Km<sup>2</sup>. Ela apresenta relevo acidentado e sua altitude média é de 885m, com áreas elevadas que chegam a 1.435m.

A população local é estimada em 15.350 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007), 56% dos quais se encontram em áreas urbanas e 44%, em áreas rurais. Sua densidade demográfica equivale a 32,3 habitantes por Km<sup>2</sup>. As chuvas são bem distribuídas e o clima é tropical temperado, com temperatura média anual de 22,6°C (EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 2006).

A agropecuária é a atividade econômica mais importante do município, com ênfase na cultura do café (com 7.000 hectares de área plantada). Destaca-se, ainda, a pecuária leiteira e as produções de fumo, banana, milho e feijão, onde predomina a mão de obra familiar. A localidade é constituída por 46 bairros e um distrito. Um de seus traços característicos é a presença de pequenas propriedades: 94,08% do total possuem menos de 50 hectares (ALVES FILHO, 2008).

A cidade de Poço Fundo é controlada politicamente por dois grupos que se alternam no poder. A origem dos mesmos encontra-se em antigos partidos, anteriores ao golpe militar de 1964: a União Democrática Nacional e o Partido Social Democrático (PSD). A parte oriunda do PSD – filiada atualmente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e ao Partido Popular Socialista – autodenomina-se “jacaré” e os

integrantes da oposição – filiados ao Democratas, ao Partido Trabalhista Nacional e ao Partido da Social Democracia Brasileira – intitulam-se “piranhas”. O nome “jacaré” data de 1975, quando um antigo prefeito construiu um cercado na praça principal e, em seu interior, manteve o animal para visita pública. Valendo-se do dito popular “em rio que tem piranhas, jacaré nada de costas”, a ala rival se definiu. Poucos são os eleitores que reconhecem os partidos oficiais dos candidatos em que votaram. Entretanto, a população é capaz de identificar um político e uma administração “jacaré” ou “piranha”.

---

### A situação dos serviços públicos locais segundo a população

Durante as reuniões comunitárias, os presentes foram convidados a manifestar suas opiniões sobre a administração e a qualidade dos serviços públicos locais. Entre os pontos mencionados, destacou-se a forma arbitrária como as decisões eram tomadas e as ações eram conduzidas. Foram registradas observações sobre atos que beneficiavam dirigentes públicos e pessoas próximas em prejuízo de prioridades coletivas.

Também foi constatado que a maioria dos participantes não tinha conhecimento dos meios pelos quais o interesse público poderia ser viabilizado. Dentre tais mecanismos destacam-se os conselhos gestores municipais. De acordo com alguns comentários, a forma mais eficaz de mobilizar o poder público é a manutenção de boas relações com vereadores da situação. Aqueles que, por alguma razão, não acessam essa rede de boas relações, sentem-se impotentes, à margem dos benefícios públicos.

No que se refere ao sistema de saúde, demanda primeira de qualquer comunidade, críticas ao mau atendimento e à discriminação em postos de saúde e na distribuição de medicamentos foram constantes. Os relatos giravam em torno de privilégios, mas também apontavam limitações no atendimento e na conduta dos profissionais médicos.

A oferta de empregos e a geração de renda também se destacaram como prioridade de ação. Para muitos participantes, tais questões nunca receberam atenção do poder público municipal. Houve comentários sobre o desinteresse pela geração de empregos devido ao receio de que isso comprometa ou onere a “panha” (colheita) do café. Esta ocorre nas maiores propriedades, cujos donos pertencem ou financiam os partidos políticos dominantes.

O transporte no município é prejudicado pela má qualidade das estradas rurais, principalmente, nos bairros onde há clara oposição ao prefeito. Esse fato traz consequências diretas à vida escolar, gerando insegurança e sacrifícios, pois é comum crianças terem de acordar entre 4h e 5h30 para se deslocarem até a escola.

A seletividade da ação pública se manifesta também nos estabelecimentos de ensino. Em alguns bairros, persistem salas multisseriadas, isto é, salas com alunos de mais de duas séries acompanhados, ao mesmo tempo, pelo mesmo professor. Essa não é uma situação geral, pois outras escolas, localizadas em bairros onde a maioria dos eleitores apoia a atual administração, dispõem de boas condições e recursos para manutenção.

---

### Patrimonialismo, personalismo e clientelismo em Poço Fundo

A simbiose e a pujança do patrimonialismo, do personalismo e do clientelismo na cultura política local será discutida a partir de três casos, extraídos de relatos e observações durante as reuniões comunitárias e as visitas residenciais. Eles exprimem valores importantes, fortemente arraigados, que subjazem às relações pessoais e condicionam o diálogo entre sociedade e poder público em Poço Fundo.

## Caso 1

Um dos vereadores do município, que busca uma posição de independência em relação a “jacarés” e “piranhas”, foi procurado por uma cidadã após a posse. Ela buscava ajuda para viabilizar, junto à Secretaria Municipal de Saúde, exames laboratoriais. A senhora afirmou que o prazo para realizá-los seria de três meses e que não poderia esperar.

O vereador, ao entrar em contato com a secretaria, recebeu a confirmação do fato. A eleitora, então, solicitou que o político pagasse os exames em um laboratório particular, pois recebera seu voto. Se não o fizesse, ela iria recorrer a outro vereador, pertencente à situação, ressaltando que ele havia se comprometido a resolver o caso.

O vereador informou à senhora que não poderia pagar os exames como contrapartida ao voto, mas iria exigir providências da prefeitura para agilizar os atendimentos. Sua declaração causou indignação na eleitora, que afirmou que recorrerá ao outro político e que ele não deveria mais contar com seus votos.

Em outra entrevista, uma cidadã afirmou que, pouco antes das eleições de 2008, consultou-se com um médico pelo sistema público de saúde. Este solicitou um exame e sugeriu que ela procurasse um vereador da situação, pois, caso contrário, o agendamento em unidades de saúde demandaria muito tempo. O político poderia obter as autorizações e evitar a ineficácia do diagnóstico.

Dois aspectos despertam atenção nesses casos. Inicialmente, a força do patrimonialismo, dado que a prestação de serviços deixa de subordinar-se a critérios de justiça ou prioridade, sendo manipulável por atores políticos. Não há, portanto, processos universais ou igualdade política. Não há, em síntese, princípios caros à burocracia (em sua concepção clássica) e à democracia.

Nota-se, em segundo lugar, o quanto tais relações são corriqueiras, reificadas. Ninguém se espanta com o exercício dessa reciprocidade lesiva. Obviamente, o patrimonialismo – bem como o clientelismo – não é apenas um meio de dominação. Ele se traduz em estratégia popular diante de governos que não oferecem serviços públicos satisfatórios. Porém, manobras que, no curto prazo, “resolvem” problemas comprometem sistemas sociais inteiros, perpetuando a cultura do favor, do privilégio e da submissão.

## Caso 2

Outro caso peculiar emerge das ações de um vereador da situação, que representa uma região rural do município. De acordo com alguns depoimentos, o político ajuda na solução de problemas particulares dos eleitores de seu partido, principalmente, ao obter facilidades junto à burocracia pública.

A distância entre a região rural citada e o centro urbano, bem como a dificuldade de muitos em lidar com processos e papéis, faz com que a regularização de documentos e a viabilização de aposentadorias se revertam em favores que serão retribuídos pelo voto. Destaca-se, nos relatos, a dívida de gratidão quando as benesses envolvem o transporte de enfermos.

Nesse sentido, alguns entrevistados afirmaram que já houve a intenção do prefeito de disponibilizar uma ambulância para a comunidade. Contudo, o vereador citado não concordou, pois não poderia mais “prestar serviços” aos correligionários e, assim, perderia um importante instrumento eleitoral.

A relevância dessa prática pode ser estimada pelo discurso de uma moradora da região. Em conversa sobre a administração municipal, ela afirmou que, mesmo com os acessos ruins, estava muito satisfeita com o atual prefeito – admitindo, contudo, sempre ter sido “do outro lado”. Ressaltando o grande favor que lhe fora prestado, confirmou que na próxima eleição votará nos partidos da situação.

Ao apresentar um grave problema de saúde, a cidadã necessitava de uma cirurgia de urgência na cidade de São Paulo. Quando seus familiares procuraram a Secretaria Municipal de Saúde para solicitar o transporte, foram informados de que não havia disponibilidade de veículos. Recorrendo ao vereador “da comunidade”, ela foi conduzida à capital paulista em um carro do gabinete do prefeito.

Nessa descrição, referências ao clientelismo e ao personalismo são explícitas. Embora a representação territorial, em todos os níveis de governo, seja um fato, chama atenção nesse caso a “administração” dos benefícios. Estes, se forem efetivos, dispensam os favores. É justamente nessa perspectiva que o direito social, conjugado à eficácia pública, pode romper com meios arcaicos de dominação. Este é um dos motivos pelos quais o discurso e a prática política dificilmente se articulam.

Ademais, o modo como os agentes públicos capitalizam para si mesmos os “favores” oferecidos, dá uma dimensão da precária distinção entre o público e o privado no município. Tal senso, que não é intuitivo e, sim, construído, é pedra fundamental do Estado moderno. Sem ele, noções como interesse público, comunidade cívica ou responsabilização política (*accountability*) não fazem qualquer sentido.

### Caso 3

Outras distorções nas relações entre população e poder público foram identificadas em comunidades com apadrinhamento político distinto – uma de influência “piranha” e outra de domínio “jacaré”. Em uma das visitas ao bairro “piranha”, localizado numa serra bastante íngreme, um casal afirmou que há quatro anos a estrada de acesso à sua residência não recebia qualquer manutenção. Isso ocorria, pois a maior parte dos moradores era de oposição.

Numa noite chuvosa, seu filho, de pouco mais de um ano, apresentou um quadro de febre muito alta e o medicamento não produzia efeito. A estrada não tinha condições de tráfego. Nada podia ser feito, sob pena de agravar a situação da criança, expondo-a a novos riscos.

Quando a pesquisa estava sendo conduzida em outro bairro, de influência “jacaré”, as estradas estavam em ótimas condições, recebendo manutenção periódica e cascalho abundante. Na visita a uma das casas, a moradora elogiou o prefeito, enfatizando a qualidade dos acessos: “Olha que beleza as estradas, é como asfalto!”.

Para contrapor seu ponto de vista, foi mencionada a situação da outra família e indagado à senhora se ela concordava com o fato. Ela prontamente respondeu que sim, pois, quando “quem mandava” eram os “piranhas”, eles também tinham ficado quatro anos sem manutenção nas vias. Lembrou, em seguida, do caso uma idosa que ficara muito doente durante o período de chuvas, tendo de ser transportada de trator até um local onde circulavam ambulâncias.

Além de claras referências ao patrimonialismo e ao clientelismo, esse caso revela como os mesmos podem ser nocivos à noção de comunidade cívica. A omissão e a seletividade do poder local não são apenas toleradas, mas também justificadas. Em casos como esse, o processo eleitoral lembra jogos de azar, onde as apostas irão segregar ganhadores e perdedores.

Observa-se, portanto, que esse revezamento entre vencedores e vencidos gera compensações e privilégios cíclicos, que desencorajam mobilizações efetivas. Uma identidade comunitária de anseios e interesses não toma forma e não se contrapõe às identidades “jacaré” e “piranha”. Permanece, então, a avaliação de Fedozzi (1997) sobre o sistema político brasileiro, na qual os poderes locais cooptam e excluem, ignorando o contrato republicano entre sociedade e Estado.



---

## Panorama das relações sociopolíticas em Poço Fundo

Os casos apresentados revelam muitos aspectos da dinâmica sociopolítica de Poço Fundo. Vistos em conjunto, eles permitem construir um panorama das relações locais, empreendimento importante para a compreensão das interfaces entre sociedade e poder local. Embora desdobramentos do patrimonialismo, do personalismo e do clientelismo já tenham sido apontados no relato dos casos, o propósito deste tópico é integrá-los, aproximando referências teóricas e constatações empíricas.

O ambiente sociopolítico municipal apresenta-se como o cenário onde dinâmicas culturais e institucionais entram em choque. Se por um lado percebe-se a estruturação (compulsória) de sistemas locais de políticas públicas, permeáveis à participação popular e orientados à *accountability* democrática, por outro, é patente o vigor de referências culturais que tornam aceitáveis a não dissociação entre o público e o privado, a troca de benefícios por apoio político e a universalidade relativa da lei.

Como traços do poder público local destacam-se a ineficiência, o caráter arbitrário e seletivo das decisões, a polarização do poder (entre grupos cujas ações não se diferenciam significativamente) e o direcionamento de benesses públicas ao estamento político e às suas clientelas, em detrimento de prioridades comunitárias.

Quanto à sociedade civil, esta demonstra desconhecer os processos da administração pública, mostra-se tolerante em relação à seletividade estatal e, de modo cíclico (excludente, portanto), beneficia-se da lógica patrimonialista. Ademais, ela não possui identidade de interesses – capaz de opor-se às identidades “jacaré” e “piranha”, fomentando a solidariedade social (e, conseqüentemente, a noção de comunidade cívica).

As interfaces entre sociedade e poder público, por fim, são marcadas pela natureza manipulável dos serviços públicos, pela inexistência de processos universais (fragilidade burocrática), pela igualdade política relativa, pelo caráter corriqueiro de ações ímprobas, pelo “loteamento” eleitoral de territórios e pelo desinteresse político em promover a efetividade estatal (ameaça a concessão de “favores”).

Diante desse panorama, uma indagação parece digna de nota: o que sustenta essa reciprocidade lesiva, que garante a vigência de formas arcaicas de dominação? Possíveis explicações serão detalhadas a seguir.

Em primeiro plano, destaca-se o caráter atomizado da população local. O *déficit* de associativismo, o desconhecimento de meios públicos de comunicação de demandas e de negociação com o poder local, a ausência de identidade de interesses e a desconsideração da perspectiva do direito impedem contraposições coletivas ao patrimonialismo. Além disso, inviabilizam a vigilância social sobre os atos públicos, controle que favorece a ação efetiva e universal do Estado.

A singularidade das relações observadas em Poço Fundo pode ser compreendida pela análise das trocas entre políticos e cidadãos. Estas são viáveis, pois capitais específicos estão sob a guarda desses atores. Os primeiros possuem as “chaves” do Estado, ou seja, podem viabilizar o acesso popular às benesses públicas. Sua atuação como “despachantes políticos” contorna expedientes burocráticos, desconsiderando precedências individuais. Os cidadãos, por seu turno, possuem, coletivamente, a capacidade de preservar (ou não) o poder nas mãos de “jacarés” ou “piranhas”.

Os casos relatados expressam situações corriqueiras e, também, situações extremas. Nas corriqueiras, favores simples (que não necessariamente se valem de bens ou serviços públicos) ampliam laços de reciprocidade e configuram pequenas estratégias de navegação social. Nas demais, entretanto, dívidas de gratidão são construídas (à custa de recursos públicos), sedimentando a lógica patrimonialista e clientelista. Tais interações são passíveis de aprofundamento.

A troca clientelista, de caráter generalizado, é assimétrica e não requer contrapartida imediata. Diferentemente da troca mercantil, ela não rechaça a dívida; ao contrário, acaba se fortalecendo com ela.



Desse modo, em casos onde saúde, segurança e bem-estar estão em jogo, gera-se a percepção de que, com o favor, recebe-se mais do que se dá (ou dará). Esse é o fundamento da dívida e o cerne da reciprocidade<sup>10</sup>. Além disso, não é nítida a percepção de sacrifícios associados à contrapartida. Isso ocorre, pois seu objeto (o voto) é um direito. Se este foi conquistado pela abnegação de alguns, contemporaneamente, estende-se, sem ônus, a todos.

---

## Considerações Finais

A democracia brasileira comporta, a um só tempo, elementos arcaicos e modernos. No primeiro grupo encontram-se a tênue distinção entre o público e o privado, a igualdade política relativa e o descompasso entre a lei e os hábitos cotidianos. No segundo, figuram estatutos que amparam direitos universais, redes institucionais de suporte à *accountability* democrática (como a de conselhos gestores) e garantias constitucionais à descentralização e à participação.

Em todos os níveis de governo, esse embate entre o antigo e o novo permeia decisões e ações, refletindo orientações culturais e normativas que promovem avanços e retrocessos nas relações entre cidadãos e poderes instituídos. Observando essa dinâmica da perspectiva municipal, se a construção de salvaguardas ao exercício arbitrário e seletivo do poder é um fato, o vigor de velhos males também o é.

De modo a discutir a vigência do patrimonialismo, do personalismo e do clientelismo em pequenas localidades e, também, compreender sua materialização em rotinas públicas e relações sociais, este estudo apresentou o caso de Poço Fundo, município de pequeno porte<sup>11</sup> situado no sul de Minas Gerais. Três situações foram destacadas, pois demonstram como tais práticas, além de toleradas, são convertidas em estratégia individual diante da ineficiência e da insensibilidade públicas. Mais que isto, elas esclarecem como os políticos capitalizam para si e para seus partidos os favores prestados e como a natureza cíclica dos privilégios constrange ações coletivas, capazes de oferecer resistência ao “loteamento” político da cidade. Evidentemente, portanto, tais estratégias não transformam o povo de Poço Fundo em beneficiário da cultura patrimonialista. Ao contrário, ele se torna refém do sistema político local.

A precariedade dos serviços públicos, reconhecida nos depoimentos, embora pareça causa da cultura do favor é, antes de tudo, produto desta. A universalidade e a eficiência do poder local – por prestarem inestimáveis serviços à autonomia cidadã e por resgatarem a verdadeira essência da política (o confronto de ideologias<sup>12</sup> e não a subsistência de quem domina ou é dominado) – deixam de interessar aos seus operadores.

Seja como um subterfúgio corriqueiro, seja como um recurso empregado em casos extremos, a troca generalizada clientelista fortalece vínculos entre cidadãos e políticos, mas não o controle social dos atos públicos. Aos primeiros atores, destinam-se pequenos favores ou “atalhos” para acesso aos serviços públicos. Aos outros, direciona-se o voto – patrimônio de valor subestimado pela sociedade local.

“Jacarés” e “piranhas”, personagens da vida política de Poço Fundo, são reconhecíveis em milhares de municípios brasileiros. Embora diferentes no discurso, eles integram a mesma face de uma moeda corrente na política nacional: a cultura do favor, do desrespeito à coisa pública, da preservação de privilégios, da ação

---

<sup>10</sup> Para aprofundar a questão da dívida em trocas não mercantis consultar Godbout (1998).

<sup>11</sup> Os municípios de pequeno porte, de acordo com a classificação de Veiga (2002), são aqueles com até 50.000 habitantes e densidade demográfica menor que 80 habitantes por km<sup>2</sup>.

<sup>12</sup> Emprega-se esse termo como “convicções morais, políticas, sociais etc. de um indivíduo ou grupo de indivíduos”.

seletiva do Estado e da infantilização cidadã. Cultura que, espera-se, entre em declínio, sendo suplantada pela educação para a participação, pelo associativismo social, pela ação proba de governantes, pela *accountability* democrática, pela eficiência estatal e pela promoção de direitos universais.

---

## Referências

ALVES FILHO, F. O. **Estratégias de sobrevivência de agricultores familiares no sul de Minas**: o caso dos produtores de Pinhalzinho, no município de Poço Fundo. 2008. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção na Agropecuária) – Universidade José do Rosário Vellano, Alfenas.

ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.40, p.111-141, jun./set. 1999.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>> Acesso em: 5 dez. 2006.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.4, p.5-45, out./dez. 1998.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v.46, n.1, p.153-193, 2003.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: KÖNIG, H-J; WIESEBRON, M. (Org.). **Nation building in nineteenth century Latin America**. Leiden: Research School CNWS, 1998. p.83-100.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.12, p.1-17, jun./dez. 1995.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999. p.3-24.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Poço Fundo, 2006.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1995.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999. p.325-343.

- 
- FEDOZZI, L. J. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- FREYRE, G. M. **Casa grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51a. ed. São Paulo: Global, 2006.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- GODBOUT, J. T. Introdução à dádiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.13, n.38, p.39-52, out. 1998.
- GRAZIANO, L. O *lobby* e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n.35, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 dez. 2008.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contagem da População 2007**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso em: 3 maio 2009.
- MONTORO, A. F. Descentralização e participação: importância do município na democracia. In: **O MUNICÍPIO no século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999. p.297-304.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- OLIVEIRA VIANNA, F. J. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- PAES DE PAULA, A. P.; PRESTES MOTTA, F. C. Administração pública popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: Anpad, 2003.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2, p.27-41, abr./jun. 2004.
- TOCQUEVILLE, A. **Democracia na América**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.
- VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora UnB, v.2, 1999.