



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Centro de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Vanuccio Medeiros Pimentel

A PRIMAZIA DOS CLÃS: A FAMÍLIA NA POLÍTICA NORDESTINA

Recife

2014

Vanuccio Medeiros Pimentel

A PRIMAZIA DOS CLÃS: A FAMÍLIA NA POLÍTICA NORDESTINA

Tese apresentada por Vanuccio Medeiros Pimentel, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, sob orientação do Prof. Ph.d Flávio da Cunha Rezende.

Recife

2014

Catálogo na fonte
Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB-4 1689

P644p Pimentel, Vanuccio Medeiros.
A primazia dos clãs: a família na política nordestina / Vanuccio Medeiros Pimentel. – Recife: O autor, 2014.
114 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2014.
Inclui referências e apêndice.

1. Ciência Política. 2. Federalismo - Brasil. 3. Clientelismo. 4. Família – aspectos políticos 5. Nordeste - Brasil. 5. I. Rezende, Flávio da Cunha (Orientador II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2015-25)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
TESE DE DOUTORADO

“A Primazia dos Clãs: A família na política nordestina”

Vanuccio Medeiros Pimentel

Recife, 22 de agosto de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Flávio da Cunha Rezende (Orientador)

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador interno)

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador interno)

Prof. José Maria Nóbrega Jr. (Examinador externo)

Prof. Raimundo Juliano Rego Feitosa (Examinador externo)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar preciso agradecer a Deus e a meus pais (Josevan e Valdete), sem eles nada existiria. Estendo os agradecimentos aos demais familiares, meus irmãos (Vanuska e Vandson) e a minha pequena sobrinha Ana Clara, que já com sua miudeza de tamanho é uma fonte de inspiração e alegria a todos. Também não posso esquecer de minha avó (Dona Deda) e de minha tia Valdenice que sempre foi uma incentivadora de minha carreira.

Normalmente, os agradecimentos aos orientadores são um aspecto protocolar em todo trabalho acadêmico. Neste caso, os meus agradecimentos não se enquadram nesta categoria, pois meus agradecimentos a Flávio Rezende extrapolam qualquer barreira formal. Flávio foi o maior incentivador deste trabalho, ele soube apoiar no momento mais importante, soube me cobrar no momento em que devia e sempre soube me fazer ir mais longe. Desde os tempos do mestrado eu digo que não tive orientador, mas tive um grande amigo e incentivador.

Também não posso deixar de agradecer à Faculdade ASCES, especialmente na pessoa de sua Diretora Acadêmica, Profa. Marileide Rosa. Ela sempre foi uma grande encorajadora e sempre ajudou com todo o suporte possível junto a Faculdade ASCES para que este trabalho pudesse ser concluído. Também compartilho com todos os meus colegas de trabalho os méritos deste trabalho. Por fim, agradeço a todos os estudantes, professores e servidores do Departamento de Ciência Política da UFPE que de forma direta e indireta sempre contribuíram com minha trajetória, em especial devo agradecer a Dona Zezinha que sempre cuidou de mim dentro do Departamento e nunca se esqueceu de me lembrar da matrícula e dos demais prazos regimentais.

RESUMO:

A PRIMAZIA DOS CLÃS: A FAMÍLIA NA POLÍTICA NORDESTINA

Este trabalho busca apresentar o conceito de clã político como alternativa viável para a compreensão de um fenômeno recorrente no sistema político brasileiro: a presença de famílias com poder político. Embora não se trate de um fenômeno recente, a ciência política contemporânea negligencia o tema e perde a oportunidade de explicar um dos mais genuínos e recorrentes fenômenos da política nacional. O trabalho segue uma abordagem baseada no ecletismo analítico que sustenta a assunção de um *ethos* pragmático do pesquisador na construção de teorias de médio alcance orientadas por mecanismos. O trabalho se divide em duas partes com dois capítulos cada. Na primeira parte, o primeiro capítulo se dedica a compreender o fenômeno dos clãs políticos em uma perspectiva histórica com o intuito de resgatar os principais mecanismos de funcionamento desta estrutura. Para tal será explorado o exemplo do Clã Médici na Florença do séc. XV. O segundo capítulo vai analisar o que são os clãs políticos, a sua natureza e seu conteúdo racional à luz da teoria organizacional. Na segunda parte, o terceiro capítulo se dedica a discutir a sua aplicabilidade no contexto brasileiro, resgatando na literatura das ciências sociais os fundamentos para justificar a eficácia na adoção do conceito. Por fim, o último capítulo apresenta uma análise de dados dos 1511 municípios do Nordeste com o objetivo de explorar as causas necessárias para a existência de clãs políticos. As conclusões são que estas organizações informais orientadas para a ação política se concentram nos municípios menores com maior disponibilidade de recursos que são utilizados para a geração de apoio político por meio do clientelismo.

Palavras-chave: Federalismo; Clãs Políticos; Clientelismo; Patronagem; Nordeste.

ABSTRACT

THE PRIMACY OF CLANS: THE FAMILY IN THE NORTHEAST BRAZIL POLITICS.

This study aims to present the concept of political clans as a viable alternative to understanding a recurring phenomenon in the Brazilian political system: the presence of families with political power. Although this is not a recent phenomenon, the contemporary political science neglects the issue and lose the opportunity to explain one of the most genuine and recurring phenomena of national politics. The work follows an approach based on analytical eclecticism which supports the assumption of a pragmatic ethos in the construction of middle-range theories. The work is divided into two parts with two chapters each. In the first part, the first chapter is dedicated to understanding the phenomenon of political clans in a historical perspective in order to rescue the main mechanisms of functioning of this structure. For this, will be explored Clan Medici in 15th Century Florence, Italy. The second chapter will analyze what are the political clans, its nature and its rational content in the light of organizational theory. In the second part, the third chapter is dedicated to discussing its applicability in the Brazilian context, rescuing the literature of social science the main bases to justify the effectiveness of the concept. Finally, the last chapter presents an analysis of data from the 1511 Northeast municipalities that aim to explore the necessary causes of the existence of political clans. The conclusions are that these informal organizations are oriented by political action and are concentrated in smaller municipalities with greater availability of resources that are used to generate political support through patronage.

Keywords: Federalism; Political Clans; Patron-client; Patronage; Northeast Brazil.

SUMÁRIO

1	Introdução	7
2	Os Clãs Políticos: O Modelo Médici	15
2.1	Uma Viagem à Florença do Séc. XVI.....	16
2.2	O Modelo Médici de Clã Político.....	20
2.3	O Controle do Processo Político e a Reprodução do Clã Médici.....	25
2.4	Algumas Considerações.....	28
3	A Natureza das Organizações Clânicas	30
3.1	Os Clãs e a Teoria Organizacional.....	33
3.2	A Negligência da Informalidade.....	36
3.3	A <i>Rationale</i> dos Clãs.....	39
3.4	O Elemento Ausente: A Falta de Confiança Social pode gerar Clãs Políticos?.....	44
3.5	A Caminho do Brasil.....	48
4	A Origem dos Clãs Políticos no Brasil	50
4.1	A Persistência do Arcaísmo.....	53
4.2	Da Anarquia Branca à Primazia dos Clãs.....	59
4.3	Os Legados do Arcaísmo.....	67
5	Os Dínamos da Política Nordestina	73
5.1	Onde estão os Clãs?.....	77
5.2	Índice de Clanismo Municipal – ICM.....	78
5.3	Breve discussão teórica sobre a Patronagem e o Clientelismo.....	86
5.4	Índice de Patronagem	91
6	Conclusões	104
7	Referências	107
8	Apêndices	112

1. Introdução

Este trabalho é fruto de uma inquietante pergunta que um jovem cientista político pode fazer. Por que a política brasileira é uma atividade tão familiar? Durante os anos de 2007 e 2009 tive a oportunidade de trabalhar como professor em uma instituição de ensino superior no interior do estado de Alagoas. Como um jovem recém-saído do mestrado e disposto a desbravar o mundo e a aprender com as experiências de vida procurei manter em alerta a minha “imaginação sociológica”. Entre as viagens semanais que me levavam e traziam de volta a Pernambuco muitas situações aconteceram, entre elas, aquela que deu origem a este trabalho.

Durante o período de campanha para eleições municipais de 2008 pude me dar conta, e confesso que foi pela primeira vez, da importância que a estrutura familiar ainda tinha na política local. Ao cruzar a região do baixo São Francisco chamava a atenção o fato de que em cada cidade da região havia a propaganda de um candidato com o mesmo sobrenome. A primeira, e mais ingênua impressão, foi considerar que aquele se tratava de um sobrenome bastante comum na região. Porém, um colega de trabalho nascido e crescido em Alagoas sorriu e tratou de desfazer rapidamente aquela singela impressão: Trata-se de uma mesma família! Disse ele. E diante do meu mais absurdo espanto, ele explicou que aquele fenômeno era bastante comum no estado. Daquele dia em diante, compreender o porquê da existência daquele fenômeno se tornou um objetivo na minha vida acadêmica, e desde o ano de 2010 quando ingressei no doutorado, tudo que pesquisei sobre o tema resulta neste trabalho.

De fato, não se trata de um fenômeno recente na política brasileira a existência de famílias com um peso relevante na política local. Trata-se de um tema muito enraizado na formação da sociedade brasileira e que foi densamente discutido na literatura sobre a formação social do Brasil. Em verdade, bibliotecas inteiras já foram escritas acerca da formação da sociedade e da política brasileira cuja riqueza de conceitos e interpretações está à disposição de qualquer cientista social que deseje aventurar-se pelas entranhas da sociedade. Contudo, a pergunta continua não menos inquietante e a ciência política brasileira ainda negligencia a complexidade da política local e a importância da estrutura familiar no processo político.

A negligência da ciência política brasileira possui duas consequências: 1) Ignora uma longa tradição das ciências sociais brasileiras que discute o fenômeno e; 2) Perde a chance de

oferecer uma explicação mais genuína sobre o sistema político brasileiro. Durante todo o séc. XX inúmeros pensadores produziram um ingente arsenal de interpretações sobre a formação social e política do Brasil, e apesar das divergências metodológicas, estes pensadores ainda se constituem em fontes da mais alta relevância para a compreensão da formação das estruturas basilares da política brasileira.

Muitos ainda consideram que o “ensaísmo” dos anos 30 produziu interpretações com pouco rigor metodológico e com influências ideológicas dos autores. Embora bastante justa, a precaução da ciência política com o rigor metodológico terminou por afastar estes “clássicos” do pensamento social brasileiro da agenda de pesquisas e optou pela importação teórica para explicar os fenômenos do sistema político (CARVALHO, 1997; SOARES, 2005).

Foi esta literatura que forneceu as bases para o conceito utilizado neste trabalho, pois a partir dos conceitos de clãs de Oliveira Viana (2005), como organizações gestadas ao longo dos séculos de formação social do Brasil, e que dão vida aos clãs eleitorais do sec. XIX foi construído o conceito de clãs político adotado no presente trabalho. O escopo desta tese se concentra na apresentação dos clãs políticos como um conceito aplicado ao contexto contemporâneo brasileiro capaz de dar conta do fenômeno do controle familiar nos municípios. Como sustenta Ragin (1999) a formação conceitual e o refinamento teórico são duas tarefas básicas das Ciências Sociais que se realizam na relação entre teoria e evidência. Esta relação é salutar não apenas no processo de refinamento conceitual, mas também para o processo de geração de novas teorias.

A natureza informal dos clãs políticos expressa desde sua formação no sec. XIX agrega alguns melindres teóricos e metodológicos que precisaram ser levados em conta no desenho deste trabalho. Para tanto, foi necessária a construção de uma abordagem eclética nos moldes apresentados por Sil e Katzenstein (2010). O ecletismo analítico não consiste em um modelo alternativo de pesquisa, mas em um meio pelo qual os cientistas sociais podem se prevenir dos riscos de uma confiança excessiva em uma única estrutura analítica e das simplificações decorrentes.

O ecletismo analítico encontra em sua estrutura mais basilar a crença de que as diferenças entre as escolas nas ciências sociais são de natureza essencialmente meta-teórica. As distinções entre as escolas se consolidam na discussão sobre quais fenômenos ou questões estão mais suscetíveis à análise social, sobre quais os conceitos e métodos mais adequados

para analisar determinado fenômeno, quais tipos de observação se constituem como evidência e quais os fatores mais relevantes para a avaliação do progresso do campo.

A superação da competição entre distintas abordagens ou escolas das ciências sociais deve vir por meio do esforço de especificar como os elementos de histórias causais podem coexistir como parte de um argumento mais complexo. Pois, deve incorporar mais complexidade na explicação por meio da captura de interações entre diferentes mecanismos causais. Portanto, a defesa de um *ethos* pragmático do pesquisador é fundamental para o ecletismo analítico que encontra espaço concreto no desenvolvimento de pesquisas teóricas de médio alcance.

Esta orientação pela construção de teorias de médio alcance e a crença na complexidade causal, expressa na necessidade de incorporação de mais densidade por meio das interações entre mecanismos causais, leva o ecletismo analítico a considerar a multiplicidade de mecanismos como fator essencial para fornecer mais complexidade às explicações. Assim, todas as histórias causais, ainda que abstratas e limitadas, podem ser vistas como configurações de mecanismos que explicam como um conjunto de condições iniciais em um ou mais contextos podem gerar uma série de resultados.

A multiplicidade de mecanismos é bastante similar ao conceito de “concatenamento” dos mecanismos proposto por Gambetta (1998) ao sustentar que múltiplos mecanismos se combinam e geram os fenômenos sociais. Ressalte-se, que o ecletismo analítico não evita a tomada de posição sobre a definição de mecanismos, mas requer que as definições não apresentem restrições *a priori*. De acordo com os proponentes do ecletismo analítico mecanismos podem ser definidos como:

All entities – whether individual actions or choices, social relations or networks, environmental or institutional characteristics, specific events or contextual factors, individual cognitive dispositions or collectively shared ideas and worldviews – that generate immediate effects through processes that may or may not recur across contexts and that may be, but often are not, directly observable. (SIL e KATZENSTEIN, 1998:421)

O ecletismo renuncia ao debate sobre os atributos dos mecanismos e relativiza o conceito de mecanismo com o intuito de permitir ao pesquisador uma compreensão mais ampla sobre as possibilidades da explicação causal. Trocando em miúdos, os mecanismos podem ser generalizáveis ou apenas frutos de um contexto e não necessitam *a priori* de atributos intrínsecos. Ou seja, a observabilidade não é um atributo intrínseco para a definição

de mecanismos; nem a generalidade, constância, especificidade e complexidade são atributos dos mecanismos.

O debate sobre os mecanismos é um ponto nevrálgico, pois é o elemento que possibilita ao pesquisador desenvolver o *ethos* pragmático necessário para a construção de teorias de médio alcance. O empoderamento do pesquisador na definição dos mecanismos, livre das definições *a priori* sobre os atributos dos mecanismos, garante a criatividade necessária para a construção de novas teorias e o refinamento de conceitos. Além disso, reforça a perspectiva de que a construção de teorias gerais não encontra adequabilidade às ciências sociais e que as teorias de médio alcance baseadas em mecanismos permitem construir relações mais refinadas entre *explanans* e *explanandum* (MERTON, 1949; HEDSTROM e SVEDBERG, 1998). As teorias de médio alcance foram definidas por Merton (1949) da seguinte maneira:

Theories of middle-range: theories that lie between the minor but necessary working hypotheses that evolve in abundance during day-to-day research and the all-inclusive systematic efforts to develop a unified theory that will explain all the observed uniformities of social behavior, social organization, and social change. (...) It is intermediate to general theories of social systems which are too remote from particular classes of social behavior, organization, and change to account for what is observed and to those detailed orderly descriptions of particulars that are not generalized at all. Middle-range theories involve abstractions, of course, but they are close enough to observed data to be incorporated in propositions that permit empirical testing. (MERTON, 1949: 448)

Portanto, este trabalho se alinha a esta perspectiva metodológica e tratará de discutir o tema a partir de uma abordagem pragmática, na qual os mecanismos que compõem a história causal não estão atrelados a predefinições. Isto permite a definição do conceito de clã político e concatenamento de mecanismos que gera a sua ocorrência e garante a sua sobrevivência no cenário político brasileiro.

O desafio inicial deste trabalho foi dividido em duas partes com dois capítulos cada. Na primeira parte, os dois primeiros capítulos têm como objetivo a discussão teórica sobre os clãs políticos. O primeiro capítulo tem como título: o modelo Médici. Qual a razão deste capítulo? O que tem a ver com o tema estudado?

Este capítulo é fundamental para compreender o que são clãs políticos. Algumas razões explicam esta importância. Em primeiro lugar, a discussão sobre o conceito de clã e sua aplicação no contexto político é muito escassa, há poucos trabalhos que buscam dar conta deste tema. Collins (2006) é provavelmente o trabalho mais importante sobre a “política de clãs” que se passa nas antigas repúblicas soviéticas do Cazaquistão, Uzbequistão e Tadjiquistão. Naquele contexto a política de clãs surgiu como uma resposta das comunidades

locais à dominação soviética e como estratégia de manutenção de sua identidade cultural. A saída do bloco soviético fez emergir esta política de clãs baseadas exclusivamente nos laços de lealdade local e transformavam o governo central em uma estrutura instável e incapaz de aglutinar a confiança coletiva e forjar uma identidade de Estado nacional. Tamanha instabilidade levou cada ex-república a configurações políticas bastante distintas, o Cazaquistão logrou desenvolver um modelo de governo democrático, próximo dos moldes ocidentais, enquanto o Uzbequistão e o Tadjiquistão estabeleceram regimes autoritários nos quais os chefes dos clãs locais prestam vassalagem ao governo central.

A experiência relatada por Collins (2006) trouxe contribuições teóricas relevantes em relação à definição da natureza informal dos clãs e como eles podem se orientar para a ação política de modo subjacente às estruturas formais do Estado. Porém, as experiências se encontram em contextos sociais diametralmente opostos ao vivido no Brasil e a aplicabilidade da “política de clãs” não se assemelha ao que se desenvolveu no Brasil. A saída para o dilema foi o modelo Médici.

O modelo Médici forja o conceito de clã político que é utilizado neste trabalho, pois apresenta uma organização informal orientada para a ação política que visa o controle do processo político e da apropriação do Estado para reproduzir o seu poder. As estruturas sociais desenvolvidas na cidade de Florença a partir do séc. XVI, nas quais a família aristocrática é a sua peça central além das atividades econômicas desenvolvidas, muitas vinculadas à terra, são semelhantes as estruturas sociais que se desenvolveram no Brasil nos séculos seguintes. O Estado florentino é capturado por uma família que logra controlar todo o processo político da cidade e se reproduz dentro do Estado e, posteriormente, passa a ocupar outros espaços na nobreza europeia.

O Modelo Médici versa, portanto, sobre as estruturas sociais nos quais o clã político florentino emergiu no séc. XV e permite definir os objetivos centrais dos clãs políticos: o controle do processo político e sua reprodução. A sobrevivência dos clãs políticos depende de sua capacidade de se apropriar do Estado e dos seus recursos, mesmo em Florença no séc. XVI, os Médici utilizavam a estrutura da patronagem para angariar apoio político e ocupavam os cargos centrais da estrutura do Estado. A ocupação dos cargos era estratégia fundamental para a manutenção do controle sobre os recursos e sobre a redefinição de papéis políticos no Estado mediante o controle do processo legislativo. Por sorte, os dados acerca do Estado florentino foram resgatados e estão disponíveis para corroborar a perspectiva apresentada no

capítulo primeiro, os dados levantados vão na direção de confirmar que a estratégia clânica adotada pelos Médici, ou seja, da criação de uma organização informal amplamente baseada na parentela, foi a receita de sucesso de uma dinastia que controlou a cidade por mais de três séculos.

O segundo capítulo segue na esteira da discussão teórica sobre os clãs, aproveita as reflexões trazidas à tona pelo modelo Médici e busca estruturar o conceito de clã político à luz da teoria institucional contemporânea. O desafio é estruturar um conceito que é amplamente informal e dotá-lo de um enunciado que possibilite sua aplicação no contexto brasileiro. O argumento central é que todos os estados em algum momento de sua formação conviveram com organizações clânicas, as instituições não se desenvolvem de forma linear e muitas vezes guardam resquícios de outros períodos anteriores. Nesta perspectiva, os clãs são organizações essencialmente pré-estatais e sobreviveram ao surgimento do estado e a evolução de suas instituições.

Por outro lado, a teoria institucional fornece um conjunto de reflexões sobre as organizações baseadas em laços de parentesco que permitem reconhecer os elementos racionais e normativos deste tipo de estrutura. A sua persistência em contextos contemporâneos está diretamente vinculada a perenidade das condições sociais que são alimento para estas organizações. Conforme argumenta Weber (1968), e que também foi amplamente discutido por Fukuyama (1996) e Ouchi (1980), a capacidade de gerar confiança social é o elemento crucial que explica a persistência destas organizações mesmo em contextos pós-estatais. Os dois capítulos encerram a primeira parte deste trabalho concluem o desafio de conceituar os clãs políticos como *organizações informais baseadas na estrutura de parentesco e orientadas para a ação política que competem com as organizações formais do sistema político, especialmente partidos políticos, pelo controle do processo político nos municípios e se reproduzem dentro da administração pública.*

Por fim, preparam o caminho para a segunda parte onde o conceito de clã político será aplicado ao contexto brasileiro. Nesta segunda parte, o foco será na aplicabilidade do conceito ao contexto institucional brasileiro. O terceiro capítulo faz uma breve revisão de alguns clássicos da literatura sobre a formação social brasileira com o intuito de expor que a presença de famílias com poder político não é um fenômeno recente. Esta discussão culmina com as reflexões trazidas por Oliveira Viana em suas narrativas sobre a formação social do Brasil, o

foco nas estruturas sociais é um diferencial do autor e influenciou toda a geração posterior à sua primeira publicação.

Os clãs de Oliveira Viana eram as organizações básicas da vida social brasileira, pois o país não tinha desenvolvido nenhuma organização de solidariedade social e coube a estas organizações familiares assumir este papel social. A formação clânica da sociedade brasileira é fruto de um amplo conjunto de condições sociais que vão desde o modelo de colonização, com uma ocupação territorial fortemente marcada pela aglutinação em torno de núcleos, na linguagem do autor: a ocupação por macha de azeite. Esta forma de ocupação aliada aos perigos de uma terra selvagem cheia de índios ariscos e prontos a atacar os brancos tornava a aglutinação um fator também defensivo.

Oliveira Viana vai dividir os clãs em dois: o clã feudal e o parental. Estas duas organizações são a base da vida social brasileira. A primeira, concentra a organização social em torno da atividade econômica vinculada à terra, ou seja, os habitantes em torno da fazenda e que dependiam diretamente do chefe do clã. A segunda era o clã parental que correspondia diretamente ao núcleo consanguíneo do chefe do clã. Ambas as organizações existiram durante três séculos e forjaram as bases da sociedade brasileira, com o advento do Estado no séc. XIX, as duas organizações deram vida a uma nova: os clãs eleitorais.

Os clãs eleitorais são as organizações criadas pelos grupos familiares para disputar o novo espaço político criado com a Independência e a conseqüente formação do Estado Brasileiro. Estas máquinas políticas trazidas à luz por Oliveira Viana constituem-se na base que permite a aplicação do conceito de clãs políticos ao contexto institucional brasileiro. Nascidos no séc. XIX estes clãs eleitorais sobreviveram as diversas mudanças ocorridas no Estado Brasileiro e se mantiveram como organizações políticas fundamentais em algumas localidades. O advento da Constituição de 1988 e a descentralização política deu sobrevida a estas organizações, como será discutido no quarto capítulo, e permitiu a transformação destas organizações meramente eleitorais em organizações informais orientadas para a ação política. O novo contexto não apenas deu sobrevida, mas reconfigurou estas organizações consolidando seu papel de agente político orientado para a disputa pelo poder e pela competição com os partidos políticos.

O desafio do quarto capítulo é apresentar como este fenômeno opera no sistema político, quais as causas necessárias para a sua existência. Neste contexto, é discutido como a descentralização política e a redistribuição assimétrica do bolo tributário é fator essencial

como incentivo para a existência destas organizações. A disponibilidade de recursos em algumas localidades permite que os clãs desenvolvam uma astuta estratégia de distribuição dos recursos públicos para sustentar a organização e manter sua sobrevivência no sistema político. A ampla utilização do clientelismo para gerar apoio político permite que os clãs ocupem espaços estratégicos na estrutura administrativa dos municípios e se reproduzam para outros espaços no sistema político.

2. *Clãs políticos: O modelo Médici*

O desenvolvimento dos Estados na Europa na Idade Média foi impulsionado pelo surgimento da manufatura e do comércio como atividade alternativa àquela do campo submetida ao regime feudal. Essa mudança permitiu o desenvolvimento de atividades produtivas que abriu a possibilidade para a produção de bens que podiam constituir-se em acúmulo de riqueza. Essa nova realidade que incluía o uso do dinheiro e a produção de uma imensa gama de produtos exigia uma nova forma de organização política (HUBERMAN, 1998).

Essa demanda poderia ser traduzida em uma única palavra: Paz. A produção manufatureira e o comércio demandavam a garantia da propriedade e uma ordem pacífica como incentivo básico à produção para os indivíduos. Olson (1993) afirma que uma ordem pacífica é um bem público essencial para o desenvolvimento, pois um sistema anárquico não pode constituir-se em uma forma racional de organização social, visto que as vítimas de roubos não apenas perdem os bens acumulados como também perdem o incentivo para produzir mais. A imprevisibilidade e a insegurança causada pela exposição a bandidos itinerantes faria ruir qualquer possibilidade de desenvolvimento. “In a world of roving banditry there is little or no incentive for anyone to produce or accumulate anything that may be stolen and, thus, little for bandits to steal” (OLSON, 1993:568).

No início no século XV a cidade de Florença na Itália vivia uma situação similar ao banditismo itinerante. Apesar da cidade-estado de Florença ser uma República governada pelas oligarquias locais desde 1282, havia uma profunda instabilidade política provocada pelas disputas do controle do governo. Estas disputas exauriam os recursos da República, exilavam cidadãos e geravam sérios confrontos com a população simples da cidade que se sentia constantemente explorada para financiar as disputas dos oligarcas. No entanto, a partir de 1434 com a ascensão de Cosme de Médici ao cargo de Prior a situação muda de forma significativa, não apenas pelo fato de que a família Médici não provinha do seio da oligarquia, mas especialmente pela forma de organização encontrada por eles para controlar o Estado e a política em Florença (MAQUIAVEL, 1998, PADGETT E ANSELL, 1993).

Neste capítulo sugere-se que a organização política desenvolvida pelos Médici em Florença é um tipo de organização informal definido como Clã Político. Por meio desta

organização, Florença logrou a estabilização política e econômica que permitiu ao longo do século XV a transformação da cidade em um dos mais importantes centros financeiros da Europa.

2.1 Uma Viagem à Florença do Séc. XVI

A magnífica cidade de Florença não apenas deu vida a gênios como Maquiavel, Michelangelo, Brunelleschi ou Donatello, também foi um dos maiores centros econômicos da Europa durante a Idade Média e a partir do séc. XV se tornou o epicentro de um dos maiores movimentos de ressignificação cultural que marcou a passagem para a Idade Moderna. Além das artes, a política também sofreu forte influência do Renascimento através de figuras como Nicolau Maquiavel e Francesco Guicciardini que sintetizaram as suas ideias políticas de forma organizada e ainda hoje servem como ponto de partida para o estudo do pensamento político e do Estado Moderno. No entanto, a construção do Estado florentino e a gestação do ambiente que permitiu este avanço grandioso possui um elemento central: a Família Médici. A partir do ano de 1434 até 1737, a família Médici foi um componente central no desenvolvimento econômico e político da cidade, não apenas porque emergiu de uma simples família até ocupar os maiores postos no nascente sistema financeiro europeu, mas também por exercer um controle sobre o processo político da cidade que permitiu a sua reprodução durante os séculos seguintes.

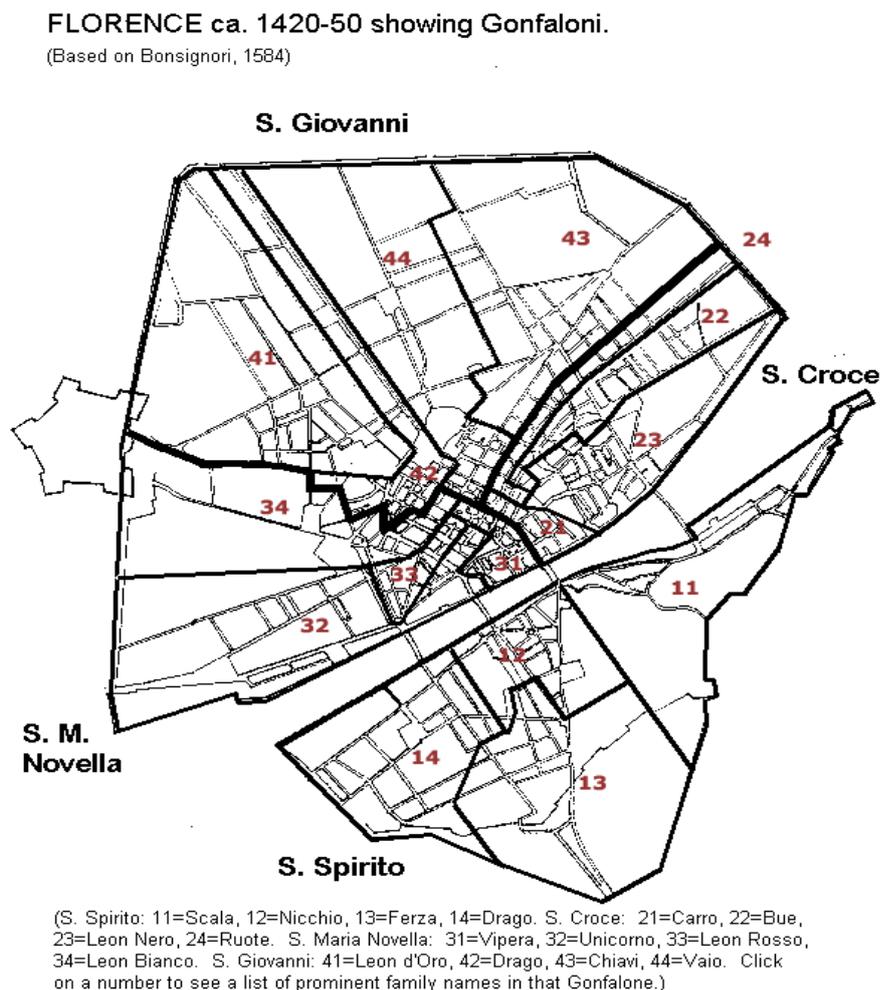
A eficiência com a qual a família logrou arrefecer as crises do sistema político florentino, bem como, estabelecer-se como elemento central da política da cidade é um fato notável. Neste capítulo discute-se a hipótese de que a família Médici criou uma organização política essencialmente informal e baseada nos laços de parentesco e de vizinhança para construir uma máquina política capaz de gerar ação coletiva e superar os entraves que paralisavam o sistema político florentino. O “modelo Médici” de clã político será analisado com vistas a compreender quais mecanismos operavam dentro desta organização que permitiu o controle do processo político e a sua reprodução dentro do Estado florentino.

De acordo com Najemy (2008), Florença emerge como uma cidade-estado a partir de 1282 com a fundação da *Signoria* - uma forma de governo oligárquica compartilhada pelas famílias tradicionais da cidade. A frente da *Signoria* havia três priores e um deles era chamado de *Gonfaloniere di Giustizia* sendo escolhido para ser o guardião do estandarte da cidade. Os Priores eram auxiliados por membros das demais famílias que compunham o Conselho dos Doze e dos Dezesesseis e a escolha de todos eles ocorria por meio de um sufrágio

em que os cidadãos depositavam em uma bolsa os nomes dos seus preferidos para a administração da cidade. Entretanto, não raramente, as disputas poderiam enveredar para a violência, pois cada família arregimentava os “seus” apoiadores para participar dos sufrágios e, amiúde, as disputas terminavam em banho de sangue (MAQUIAVEL, 1998). O sufrágio era chamado de *Balia* e concedia plenos poderes para os oligarcas na administração da cidade. A *Balia* não ocorria em datas previstas e nem com regularidade, apenas acontecia quando os oligarcas não encontravam consenso sobre qual grupo familiar deveria encabeçar o governo levando as disputas mais acirradas ao sufrágio.

Florença contava com aproximadamente 50 mil habitantes no final do século XV e era dividida em quatro bairros (San Giovanni, Santa Maria Novella, Santa Croce e Santo Spirito) e em cada bairro havia vários *Gonfaloni* que constituíam as áreas administrativas dos bairros, neles as famílias patrícias da cidade se organizavam com suas cores, famílias e amigos.

Figura 2.1 – Mapa da cidade de Florença com a divisão de Bairros e *Gonfaloni*



Fonte: Florentine Renaissance Resources, Online Tratte of Office Holders, 1282-1532. Machine readable data file. Edited by David Herlihy, R. Burr Litchfield, Anthony Molho, and Roberto Barducci. (Florentine Renaissance Resources/STG: Brown University, Providence, R. I., 2002.)

O mapa acima apresenta o desenho urbano de Florença com os seus núcleos administrativos, é possível identificar os quatro bairros e as áreas administrativas que estão numeradas. A família Médici residia no bairro de San Giovanni na região administrativa de Leon d'oro (número da figura 2.1) e nas suas vizinhanças concentrava-se sua família e a família de seus apoiadores (MAQUIAVEL, 1998, PADGETT E ANSELL, 1993).

Najemy (2008) afirma que havia basicamente duas classes sociais: *I Grandi* (Os Grandes) as antigas famílias nobres e o *Il Popolo* (O Povo) e esta última classe possuía uma subdivisão chamada de *Popolo Minuto* (Povo Pequeno). A distinção entre Elite e não-Elite era uma questão de percepção e não apenas de riqueza, pois entre *Il Popolo* havia muitos comerciantes, mercadores e banqueiros que não possuíam linhagem histórica na cidade e por esta razão não eram considerados como parte da elite. Ao mesmo tempo, a subdivisão do *Popolo Minuto* era composta apenas por trabalhadores braçais, pequenos artesãos e trabalhadores assalariados que nem eram *Popolo* e muito menos *Grandi*.

Esta divisão social fortemente centrada na Elite, na divisão dos bairros e na aglomeração em torno das famílias era bastante conflituosa e gerava uma imbricada rede de relações sociais entre as Elites e entre a Elite e a não-Elite. As relações sociais eram basicamente três: laços de parentesco, vizinhança e amizade.

As relações entre as Elites eram fundamentalmente cimentadas por meio de casamentos que garantiam alianças entre famílias e era a mais relevante fonte de confiança social. As relações entre as Elites e o Povo se davam por meio dos vínculos de vizinhança e de amizade. A divisão geográfica da cidade é de fundamental importância para compreender as relações de vizinhança, pois cada família da Elite da cidade construía um palácio que servia não apenas para abrigar seu clã, mas também para servir de peça de propaganda, um símbolo de status social. Dessa maneira, todos os “amigos” da família tratavam de viver próximo, ou pelo menos no mesmo bairro, do palácio da família a qual pertencia ou mantinha algum tipo de relação de amizade. Vale salientar, entretanto, que a noção de amizade contemporânea entre pessoas que estabelecem de forma desinteressada uma relação de sinceridade e companheirismo é completamente diferente daquela que prevalecia em Florença no século XV. À época a amizade significava uma relação bastante interessada de tipo clientelista onde

os amigos eram aqueles patrocinados pela família patrícia ou possuía qualquer tipo de relação econômica com as Elites (KENT, 2009).

Maquiavel (1998) em sua *História de Florença*, livro que foi encomendado pelo Papa Clemente VII, que por sinal era um membro da família Médici, diz que há duas maneiras de se obter notoriedade em Florença: no modo privado e no público. No âmbito privado a ascensão dos Médici se deu por meio do Banco Médici. Em 1397, Giovanni di Bicci de' Medici funda o Banco em Florença com uma pequena quantidade de dinheiro obtida a partir da herança deixada por seu pai que se dedicava ao negócio da lã, que à época era a maior fonte de renda da cidade. Os primeiros investimentos do Banco se concentraram na região de Mugello, ao norte de Florença, e em 1427, Giovanni di Bicci de' Médici, já com 79 anos de idade, constava como o terceiro homem mais rico de Florença. Mas, o Banco Médici ainda era uma empresa pequena e estava longe de seu apogeu quando experimentou o processo de internacionalização de suas atividades (DE ROOVER, 1963).

Com tamanha proeminência econômica a notoriedade política não tardaria a chegar; e ela chegou com de Cosme de Médici, filho de Giovanni di Bicci de' Médici fundador do Banco Médici. O evento crucial que promoveu a ascensão como figura pública de Cosme de Médici foi o cisma sobre a cobrança dos impostos para financiar as despesas geradas pelas guerras e, neste quesito, a posição de Cosme foi o impulso que faltava para a sua notoriedade pública.

No início do século XV, Florença havia se envolvido em três guerras que desidrataram seu erário. A primeira delas foi a Conquista de Pisa (1404-1406), a segunda a guerra contra Milão (1422-1427) e a terceira, a tentativa de conquista de Lucca (1429-1430). Esta última representou um forte golpe contra Florença, pois envolveu um caríssimo projeto de uma represa encomendado a Filippo Brunelleschi com a finalidade de promover uma inundação sobre a cidade de Lucca, mas que terminou em um vergonhoso malogro. Assim, conquistar Lucca seria uma das maiores obsessões das elites florentinas nos anos seguintes. Todas estas guerras, movidas pelo desejo de conquista das elites, além de exaurir seus recursos criou um grave problema de financiamento dos custos destas empreitadas (MAQUIAVEL, 1998).

De acordo com De Roover (1963), desde o século XIV era cobrado um imposto indireto sobre o ganho dos cidadãos chamado de *Estimo*. A cobrança indireta do imposto gerava dois graves problemas: primeiro, a sobrecarga para a população mais pobre que correspondia maioria da população e pagava mais que os ricos. O segundo problema era que

as elites usavam a cobrança como uma forma de vingança exigindo mais dos seus adversários e menos de seus apoiadores. Estes dois problemas eram razões suficientes para ser a fonte de grandes conflitos entre o povo e a elite, pois a incapacidade de pagamento do imposto pela maior parte da população se elevou vertiginosamente em virtude das grandes perdas sofridas durante as guerras movidas pelas elites governantes.

Esta guerra (*contra Milão*)¹ tinha durado de 1422 a 1427, e os cidadãos de Florença estavam exaustos pelos impostos havidos até então, de maneira que resolveram modificá-los. E para que fossem proporcionais às riquezas, dispuseram que se aplicassem aos bens, e que para cada cem florins avaliados correspondesse meio florim de imposto. Sendo a modificação estabelecida por lei e não aplicada por critério particular dos homens, os cidadãos poderosos seriam mais gravados (MAQUIAVEL, 1998: 200).

Nesse contexto, foi proposto um novo imposto chamado *Catasto*² que consistia em uma cobrança sobre a propriedade dos cidadãos e cujos métodos de avaliação seriam estabelecidos por lei. Assim, tratando-se de um imposto direto sobre a propriedade, não demorou em provocar a total e completa aversão das famílias mais ricas que teriam que pagar mais para financiar as próprias guerras. O levante popular a favor do novo imposto, mais justo para todos, não deixou muita opção para a Elite. Porém, o fato relevante de toda a situação é que enquanto a Elite demonstrava abertamente a sua contrariedade ao novo imposto, Cosme de Médici o terceiro homem mais rico da cidade, foi totalmente a favor da nova forma de cobrança. Eis a notoriedade pública que lhe faltava.

2.2 O Modelo Médici de Clã Político

Retornando ao ponto de partida da discussão de Olson (1993), nenhuma sociedade pode funcionar de forma satisfatória sem uma ordem pacífica. Desta feita, ele considera que a concordância voluntária para a constituição de uma ordem pacífica pode emergir apenas dentro de pequenos grupos, tratando-se de grandes populações a concordância voluntária se torna difícil. A causa disso é um problema de ação coletiva. Cada indivíduo arca com todos os custos e riscos que envolvem a construção de uma ordem pacífica e com a provisão de bens públicos, mas ao fim recebe apenas uma parte dos benefícios gerados (OLSON, 1993). O mesmo problema de ação coletiva assolava a República de Florença. Os custos para as famílias da elite em constituir uma ordem pacífica na cidade, um consenso em torno do

¹ Grifo meu.

² “Cadastro”. Trad. Livre.

governo e o fim das disputas sangrentas entre si representavam um custo muito maior do que os benefícios gerados por esta nova ordem.

As famílias tradicionais da cidade construíram confiança social a partir dos laços de casamento, já que à época era a melhor maneira de fazer aliados. Porém, quanto mais fortes eram os laços entre algumas famílias, as dissensões com outras também eram muito fortes. A aliança matrimonial implicava não apenas a feitura de novos aliados, mas também incluía uma lista de novos inimigos oriundos da família do noivo ou da noiva. Conforme Olson (1993), em pequenos grupos – como a família – a cooperação voluntária é possível. Mas, quando se amplia a escala das famílias envolvidas a cooperação se torna cada vez mais difícil. Não havia consenso entre as famílias de Florença sobre quem teria o controle do Estado e a primazia no estabelecimento da ordem, já que os perdedores das disputas políticas logo tramavam alguma conjura a fim de derrubar a família no poder e tomar para si e seus aliados o controle do Estado.

A instabilidade provocada por tais disputas levou a uma situação de banditismo itinerante definida por Olson (1993) como a situação na qual os cidadãos estão expostos a roubos ocasionais por parte dos grupos como forma de suprir os seus próprios interesses. Maquiavel, novamente, é de grande ajuda descrevendo a situação da seguinte maneira:

Costumavam as antigas e bem ordenadas repúblicas, em suas vitórias, encher de ouro e de prata o erário público, distribuir doações ao povo, eximir de tributações os súditos, festeja-las com jogos e festas solenes; mas nas da época que aqui descrevemos, primeiro esvaziavam o erário, depois empobreciam o povo, e contra nossos inimigos não nos asseguravam. (...) os príncipes vencedores não podiam enfrentar essas novas despesas com esses novos dinheiros e das entranhas do povo os extraíam e a vitória não só não gerava coisa alguma em benefício do povo como este era mais gravado pelo príncipe, mais exigente e menos moderado (MAQUIAVEL, 1998:280).

Em um mundo de banditismo itinerante não há incentivos para a produção e para o acúmulo de bens que, provavelmente, serão roubados no futuro. A baixa produtividade era resultado da expectativa do roubo futuro, pois com pouca produtividade também haverá pouco a ser roubado. Portanto, o surgimento de um governo estável neste meio social não se daria pela concordância voluntária entre a população, mas como resultado da racionalidade dos bandidos que vêm na monopolização do roubo a possibilidade de eliminação da anarquia e da elevação dos seus ganhos. Desde que o autocrata tome parte da produção total em forma de impostos para a satisfação dos seus próprios interesses, mas em troca provenha a

população com alguns bens públicos, como paz e segurança, o governo estável pode existir (OLSON, 1993).

If the stationary bandit successfully monopolizes the theft in his domain, then his victims do not need to worry about theft by others. If he steals only through regular taxation, then his subjects know that they can keep whatever proportion of their output is left after they have paid their taxes. Since all of the settled bandit's victims are for him a source of tax payments, he also has an incentive to prohibit the murder or maiming of his subjects (OLSON, 1993:568).

Para manter o monopólio sobre a obtenção de recursos o autocrata inibirá quaisquer outras tentativas que venham a ameaçar a sua posição de bandido estacionário. A paz e a segurança passam, portanto, a ser parte do seu próprio interesse em elevar a produção e consequentemente o nível de taxaço.

A partir de 1434, os Médici assumem o poder em Florença e conseguem estabilizar o Estado diminuindo os conflitos entre as elites e obtendo maciço suporte das classes baixas. O que permitiu esta mudança tão brusca na sociedade florentina? Como conseguiram estabilizar os conflitos entre as elites? Como conseguiram afluência e suporte das classes baixas?

Os Médici lograram solucionar o problema de ação coletiva que pairava sobre a sociedade florentina. A solução estava na complexa rede de relações sociais que impediam que o Estado ou que qualquer outra organização gerasse fluxo de ação coletiva. Os Médici intermediaram as classes sociais – Elite e Povo – utilizando estratégias diferentes e específicas para cada classe gerando confiança social por meio de uma organização informal com o propósito de controlar o Estado e reproduzir o seu poder político.

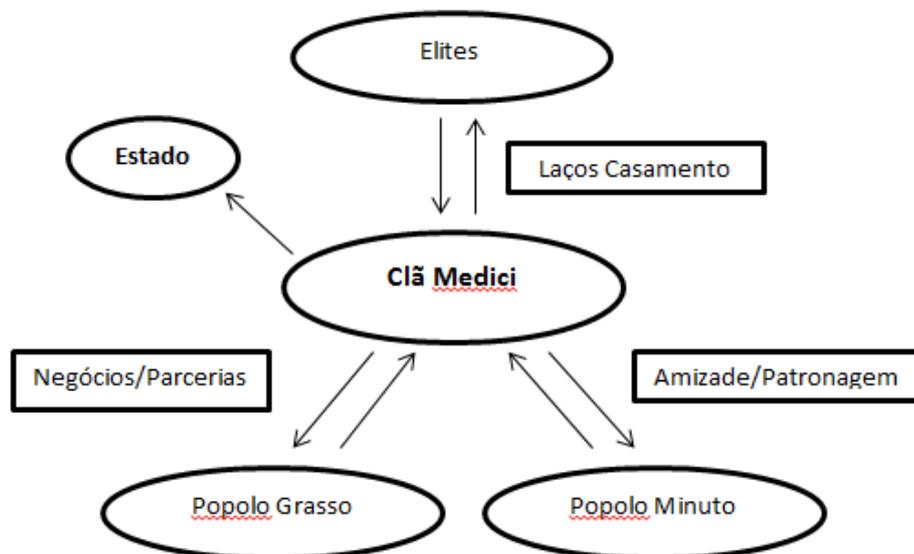
Padgett e Ansell (1993) produziram um dos mais interessantes trabalhos sobre a estrutura da família Médici concentrando sua atenção sobre a figura de Cosme de Médici, exatamente no período de 1434, com o objetivo de entender como ocorreu a tomada do poder em Florença. O ponto interessante é que os autores optam por uma análise quase psicológica de Cosme de Médici atribuindo ao seu modo de agir e lidar com os acontecimentos a chave para a tomada do poder. Eles sustentam que a “Ação Robusta” de Cosme se materializaria em uma “multivocalidade” fruto de seu caráter de “esfinge” que permitia que uma única ação pudesse ser interpretada de várias formas.

Padgett e Ansell (1993) não abordam a tomada do poder em 1434 como fruto de uma organização clânica dos Médici. É possível dizer, inclusive, que os autores têm poucas

preocupações conceituais que possam ir além do próprio conceito de Ação Robusta. O que aqui é definido como uma organização de clã, não passa de uma facção ou um “partido” que os Médici haviam criado, sem nenhuma preocupação em torno da definição ou do contexto com quais os conceitos pudessem dialogar. Por exemplo, sabe-se que o sistema político florentino não havia gerado nenhum tipo de organização formal como um partido político. A inexatidão conceitual não diminui a contribuição dos autores na exposição sistemática dos mecanismos de funcionamento da estrutura criada pelos Médici em Florença.

A figura 2.2 busca sintetizar a estrutura clânica criada pelos Médici em 1434 que possibilitou o controle do Estado. Os Médici intermediam as duas grandes classes sociais gerando confiança e ação coletiva a partir de dois mecanismos: casamentos (Elite), negócios e patronagem (povo).

Figura 2.2 – Estrutura do Clã Medici



A chave de funcionamento da *Signoria* estava no controle que as elites exerciam sobre a cidade. Era preciso, então, que os Médici gerassem um fluxo de apoio dentro das famílias tradicionais da cidade. A melhor maneira de construir alianças entre as famílias tradicionais era o casamento, os Médici teceram uma complexa rede de casamentos entre os membros de seu clã e as famílias da elite obtendo apoio e confiança. Em seguida, a centralização da relação entre o povo e as elites foi o elemento que permitiu o controle do

processo político. O controle ocorre quando as interações entre os sujeitos geram um fluxo de ação coletiva que só acontece para atender os interesses de alguém.

To control followers politically, segregate one's social relations with them. On the whole, multiplex ties (across marriage and economics) were discouraged. Thus, structural isolation of partisans from all others (including other partisans) and the segregation of types of ties with the Medici themselves (PADGETT e ANSELL, 1993:1280).

A fonte de controle reside, portanto, na segregação e na centralização das relações entre as classes. Os Médici buscam se fortalecer entre as elites por meio de uma série de casamentos com as principais famílias e esta complexa rede permite a construção da lealdade.

The Medici, in other words, did a great deal of business (plus personal loans) with those with they lived. In addition, hey somehow induced local San Giovanni patrician supporters to marry into the families of their economic partners, rather than into their own (PADGETT e ANSELL, 1993: 1281).

Os Médici não utilizaram a mesma estratégia em relação ao povo, isto é, não construíram uma relação de confiança a partir de laços de casamento, mas através das relações econômicas e de patronagem e incentivaram o casamento entre suas famílias amigas fortalecendo seus laços de vizinhança. Assim, nas relações com o Povo (Grasso e Minuto) predominam as relações econômicas, de patronagem e de vizinhança. Ao manter as relações sociais segregadas pelas distintas estratégias de gerar confiança em cada classe social, os Médici construíram uma organização capaz de gerar confiança social entre ambas as classes e um fluxo de ação coletiva por meio da intermediação entre as classes sociais que permitiu o controle do Estado.

Thus, the Medicean supporters were deeply cleaved on two attributional dimensions simultaneously – social class (i.e. prestige) and neighborhood. Not only did the various components despise each other; they did not run into each other much either. Only the Medici family itself linked the segments (PADGETT e ANSELL, 1993: 1281).

Este poder de controle sobre as forças sociais permitiu à família Médici não apenas controlar o Estado durante séculos, mas também criar as condições necessárias para continuar enriquecendo cada vez mais. Pois, vale ressaltar que eles eram banqueiros e, antes de tudo, queriam fazer dinheiro com seu Banco. Nesse caso, uma ordem pacífica e centralizada era muito bem-vinda (DE ROOVER, 1963).

Os oligarcas, as famílias tradicionais da cidade, tinham suas riquezas concentradas na posse da terra e na extração de riquezas a partir de um sistema quase feudal. Já a família

Médici, por sua vez, tinha como fonte de sua riqueza o Banco Médici, uma empresa, um negócio tipicamente citadino e vinculado à atividade produtiva. Não à toa, que em 1457, os Médici passaram a constar nos dados do *Catasto* como a família mais rica da cidade com um patrimônio de 576 florins - cada florim equivalia a 20 moedas de ouro - algo cinco vezes maior do que a segunda família mais rica da cidade. Além disso, o Banco Médici já contava com três filiais: Roma, Nápoles e Veneza. De longe, já era a instituição financeira mais importante da península italiana e uma das mais importantes de toda Europa (DE ROOVER, 1963).

Depois do controle do processo político, o desafio era a reprodução de seu poder político. A reprodução na definição de Padgett e Ansell (1993) consiste quando as novas regras de interação apresentadas pela centralização do estado geram novos papéis, que induzem interesses, que induzem trocas estratégicas as quais se fixam a padrões que depende, por sua vez, das regras de interação. A partir do controle do Estado era possível estabelecer a reprodução dos padrões de interação – leis, cargos – com o objetivo de reproduzir o poder político do clã Médici.

A verdade é que, mesmo quando acontece (e acontece raramente) que nelas surja um homem sensato, bom e poderoso, do qual venham leis que aquietem esses humores nos nobres e nos cidadãos, ou de tal maneira os limitem que não possam fazer mal, então é quando esta cidade pode-se chamar livre, e este estado pode-se julgar estável e firme: por estar fundado em boas leis e boas ordenações, não tem necessidade das virtudes de um bom homem, como têm outros, que o mantenha (MAQUIAVEL, 1998:187).

As qualidades descritas por Maquiavel acima ilustram exatamente o papel de um bandido estacionário na definição de Olson (1993), a aquietação dos nobres e dos cidadãos e a limitação do espaço daqueles que possam fazer mal a sociedade é uma característica de um “homem sensato”, ou um autocrata, que controla o processo político e estabelece as normas de funcionamento do Estado. A família Médici, portanto, encerra do banditismo itinerante em Florença e assume o papel de bandido estacionário.

2.3 O Controle do processo político e a reprodução do clã Medici

A viagem ao mundo do renascimento em Florença ajuda a compreender um pouco da formação dos estados modernos, além de possibilitar a reflexão sobre o peso das organizações familiares no processo de disputa política. O intuito desta viagem é oferecer um delineamento maior sobre a estrutura e os objetivos deste tipo de organização. O clã político que permitiu a ascensão dos Médici em Florença foi estruturado em dois pilares: o controle do processo

político e a reprodução de sua estrutura. Por controle do processo político entende-se que seja a capacidade de geração de fluxo de ação coletiva que permite aos atores a consecução de uma série de objetivos. A reprodução ocorre a partir da redefinição de papéis que garante à organização uma sobrevivência dentro do sistema político. Estes elementos serão fundamentais para a compreensão da configuração contemporânea das organizações clônicas.

Por sorte, muitos dados importantes sobre a vida política florentina sobreviveram ao longo dos séculos e chegaram a até hoje possibilitando compreender como o clã Médici logrou controlar a política em Florença e garantir a sua reprodução nos séculos seguintes. David Herlihy, R. Burr Litchfield, Anthony Molho, e Roberto Barducci organizaram os dados existentes em Florença em uma máquina virtual intitulada: *Florentine Renaissance Resources, Online Tratte of Office Holders 1282-1532*. A partir deste banco de dados on-line é possível identificar os indivíduos que assumiram os cargos mais importantes em Florença.

Como se discutiu anteriormente, a *Signoria* que equivale ao executivo do Estado Florentino era composto de três cargos principais, os chamados *Tre Maggiori*: O cargo de *Gonfaloniere di Giustizia* e dois *Priori*, este braço executivo era assessorado por dois conselhos, chamados *Collegi: Buonomini* e *Gonfalonieri di Campagna*. A *Signoria* detinha a iniciativa legislativa que era discutida em conjunto com os dois conselhos, que serviam apenas para aprovar ou rejeitar a proposta de legislação encaminhada pela *Signoria*. Logo, vê-se que os *Tre Maggiori* eram os cargos mais importantes da cidade pelo poder a eles delegados, eles concentravam os poderes administrativos e tinham a prerrogativa de construir a legislação da cidade. Desse modo, ocupar um destes cargos era interesse de muitas famílias e de muitas associações produtivas, que a partir deles poderiam proteger seus interesses e ver prosperar os seus negócios. Assim, as associações produtivas da época, as guildas, que constituíam uma associação civil de cunho produtivo e religioso eram o centro da organização cidadã. As guildas eram dirigidas por um cônsul e eram atores políticos importantes na disputa eleitoral, visto que o cônsul de uma guilda era um candidato forte no processo eleitoral, pois era capaz de gerar apoio dentro de sua organização. A partir dos arquivos do *Florentine Renaissance* é possível conhecer o tamanho da participação da família Médici nas maiores guildas de Florença.

Tabela 2.1 – Número de cónsules da família Médici por Guilda entre 1393-1498

Guilda	1393-1491	1429-1444	1465-1474	1480-1498	Total
<i>Mercatanti</i>	1	-	1	2	4
<i>Arte di Cambio</i>	14	7	3	8	32
<i>Lana</i>	-	7	3	8	18
<i>Seta</i>	-	-	1	7	8

Fonte: Florentine Renaissance Resources, Online Tratte of Office Holders, 1282-1532. Machine readable data file. Edited by David Herlihy, R. Burr Litchfield, Anthony Molho, and Roberto Barducci. (Florentine Renaissance Resources/STG: Brown University, Providence, R. I., 2002.)

A família Médici amplia seu controle sobre as guildas no período posterior a 1434 e no último período que vai de 1480-1498 a família obteve 25 cargos de cónsules nas maiores guildas da cidade. O maior número de cónsules se concentra na guilda da *Arte di Cambio* que era a guilda dos bancos, razão pela qual os Médici tinham uma forte representação, pois eram donos do maior banco da cidade. Em relação aos cargos eletivos também é notória a ascensão da família Médici a partir da década de 1430, a tabela abaixo ilustra bem a expansão dos Médici nos principais cargos do governo: Os *Tre Maggiori* (*Gonfaloniere di Giustizia* e os dois *Priori*).

Tabela 2.2 – Ocupação de Cargos em Florença pela família Médici (1400-1530)

Década	Gonfaloniere di Giustizia	Notaio della Signoria	Priore	Buonumini	Gonfalonieri di Campagna	Total
1400	-	-	2	2	2	6
1410	-	-	2	3	-	5
1420	1	-	1	2	2	6
1430	2	-	1	3	5	11
1440	2	-	1	2	2	7
1450	1	-	3	1	4	9
1460	2	-	4	1	2	9
1470	1	-	1	1	3	6
1480	4	-	-	2	4	10
1490	2	-	1	1	1	5
1500	-	-	2	3	1	6
1510	3	-	1	3	2	9
1520	-	-	4	2	-	6
1530	2	-	-	-	-	2

Fonte: Florentine Renaissance Resources, Online Tratte of Office Holders, 1282-1532. Machine readable data file. Edited by David Herlihy, R. Burr Litchfield, Anthony Molho, and Roberto Barducci. (Florentine Renaissance Resources/STG: Brown University, Providence, R. I., 2002.)

No período de cem anos que vai de 1430 a 1530 a família Medici ocupou 19 vezes o cargo mais importante da cidade, o cargo de *Gonfaloniere di Giustizia*. Além disso, manteve-se presente ocupando os demais cargos de *Priori* durante 23 vezes no mesmo período, excluindo os cargos que foram ocupados nos conselhos (*Collegi*). A família Médici, portanto, passa a dominar os principais cargos na estrutura política da cidade – os cônsules das guildas, e os cargos da *Signoria* - garantindo o controle sobre todo o processo político. Este controle dos principais cargos é o que permite a reprodução de seu clã a partir da redefinição de papéis gerada pelo controle do processo legislativo da cidade.

2.4 Algumas Considerações

A descrição do contexto político de Florença e a análise feita da ascensão da família Médici se fez necessário pela necessidade de elaboração de um modelo de clã político. O conceito que se pretende construir não encontra um paralelo em tempos modernos, pois como será discutido no próximo capítulo, os estudos recentes sobre o fenômeno do clanismo em sistemas políticos são oriundos de contextos sociais amplamente diferentes dos padrões desenvolvidos no ocidente. Fukuyama (2011) sugere que todos os estados em algum momento de sua formação se depararam com estruturas clânicas e tribais que permaneceram durante o processo de institucionalização até serem absorvidas pelo Estado. Os modelos atuais de políticas de clã, propostos por Charrad (2001) e Collins (2006), são oriundos de contextos orientais: o primeiro da estrutura social magrebina marcada pela presença dos costumes berberes e o segundo, oriundo dos países asiáticos da antiga União Soviética.

As estruturas sociais presentes em Florença no século XVI são mais próximas daquelas que serão necessárias para a construção do conceito de clã político. A forte presença da estrutura familiar e do seu peso político e o desenvolvimento da patronagem como forma de relação entre Estado e Sociedade são elementos relevantes para a consecução deste objetivo. Além disso, o modelo Médici permite a identificação dos dois mecanismos centrais que estruturam os clãs políticos: o controle do processo político e sua reprodução na estrutura administrativa.

Obtidos estes elementos fundamentais do conceito de clã político é necessário agora discutir à luz da teoria institucional o conceito de clã político. Será discutida a crença na evolução não linear das instituições e como formas anteriores de organizações podem sobreviver a novos contextos institucionais. Além disso, será feita uma discussão acerca do conceito de clã e como as organizações familiares assumem um caráter informal no sistema

político convivendo com as estruturas formais do Estado sem que uma anule a existência da outra.

A crença de Weber (1968) que as instituições evoluem linearmente e de que a complexidade da sociedade faria emergir padrões de interação social orientados para procedimentos formais e impessoais necessariamente não ocorre de forma a substituir os arranjos institucionais anteriores. A presença de organizações clínicas deve ser vista como resquícios de arranjos anteriores, mas não parece ser correto pensar que se trata de mero anacronismo. A capacidade mimética das organizações informais garante uma sobrevivência a estas organizações que passam a ser dotadas de conteúdo normativo e racional, ou seja, elas se orientam para a consecução de objetivos.

A sobrevivência destas organizações está ligada aos incentivos gerados pelas instituições formais, aos baixos custos de transação que estas organizações enfrentam. Como resultado, as organizações informais geram ação coletiva com menor custo do que aquelas formais. Nesse sentido, a existência de organizações clínicas no seio de alguns estados contemporâneos ganham objetivo e conteúdo racional para sua existência.

3. A Natureza das Organizações Clônicas

*As instituições políticas são necessárias
e não podem ser dadas como certas.*

Francis Fukuyama (2011:28)

As instituições políticas não devem ser tomadas como certas, pois não sendo universais elas não funcionarão da mesma maneira. As instituições políticas são frutos de uma experiência histórica, que embora não às amarre ao passado, influencia de forma contumaz sua formação e seu funcionamento. O texto de Francis Fukuyama em epígrafe sugere a importância de compreender as instituições políticas a partir da perspectiva histórica de sua formação, visto que o Estado não é uma organização universal que se repete em suas formas e procedimentos.

Não há registros sobre a formação pura de um Estado, entretanto, é possível crer que em momentos anteriores ao seu surgimento os laços de parentesco e os clãs familiares constituíssem as organizações sociais e políticas prevalentes. O desafio reside em compreender como as sociedades avançaram das formas de organização tribal ou clônica para o Estado. Nesse sentido, Durkheim (2004) na *Divisão do Trabalho Social* afirmava que as sociedades primitivas mantinham a solidariedade social por meio dos laços de parentela que garantiam a existência do grupo. As sociedades mais avançadas superariam os laços de parentela em razão da percepção de que a interdependência entre os indivíduos requer instituições que possam gerar relações mais impessoais e garantam valores como igualdade e justiça.

No entanto, Fukuyama (2011) chama a atenção para o fato de que se o desenvolvimento social implicar a não existência de relações pessoais nas organizações políticas, como a patronagem ou o clientelismo, então será necessário explicar por que tais práticas sobrevivem em muitos contextos.

As instituições humanas são “pegajosas”, isto é, persistem com o passar do tempo e são alteradas somente com muita dificuldade. Instituições criadas para satisfazer um conjunto de condições muitas vezes sobrevivem, mesmo quando as condições mudam ou desaparecem, e a incapacidade de adaptação implica declínio político. Isto se aplica às modernas democracias liberais, abrangendo o Estado, o Estado de direito e a responsabilidade, e aos sistemas políticos mais antigos, porque não há garantia nenhuma de que uma democracia continuará a cumprir o que promete a seus cidadãos e, portanto,

nenhuma garantia de que permanecerá legítima aos olhos deles (FUKUYAMA, 2011:32).

As relações de parentesco foram e em muitos casos ainda são bastante importantes na atividade política. É bem provável que todas as sociedades tenham experimentado um período de organização social baseado em tribos ou clãs antes de ascender ao nível de organização do Estado. Porém, considerar estas formas de organização como elementos arcaicos e que tendem a desaparecer apenas com o avanço das instituições formais parece ser um equívoco.

Novamente, Durkheim (2004) afirma na *Divisão do Trabalho Social* que a solidariedade mecânica é uma característica de sociedades primitivas que mantêm solidariedade social por meio de laços sociais ou psíquicos. E nada menos que Max Weber (1968) acreditava que o processo de racionalização era inerente ao crescimento estrutural das organizações que ao se tornarem mais complexas, devido à competição e ao seu crescimento, necessitavam de respostas padronizadas para os problemas gerados por este ambiente. Embora os dois cânones das Ciências Sociais considerem que o processo de racionalização da sociedade tende a substituir os laços primitivos por estruturas formais de caráter impessoal e com respostas padronizadas para as interações sociais, a experiência histórica parece demonstrar o contrário.

Francis Fukuyama (2011) em seu livro *As Origens da Ordem Política* discute exatamente a experiência histórica da formação do Estado em várias sociedades organizadas em nível tribal como a China, Índia e alguns países no Oriente Médio onde foi necessária a imposição do Estado de forma violenta a fim de romper os laços de lealdade local dos grupos familiares. Mas, o fato é que nenhuma das experiências nestas sociedades milenares foi suficiente para abolir o parentesco como base de organização política local. Muito menos conseguiu impedir que estes grupos de parentela se inserissem no sistema político e buscassem controlar o poder político. As instituições políticas não evoluem de forma linear e as suas fases de desenvolvimento podem conter elementos e mecanismos de fases anteriores e, muitas vezes, tais elementos sobrevivem às mudanças adaptando-se aos novos contextos e sobrevivendo politicamente.

A experiência milenar da complexa sociedade chinesa é apresentada como um exemplo da capacidade de adaptação e de resiliência dos grupos de parentesco às mudanças institucionais mais drásticas. A dinastia Qin, depois de unificar a China, buscou estabelecer

uma forma mais impessoal de administração e não logrou substituir os laços de parentesco dentro da máquina estatal. Foi a dinastia Han (206 a.C. – 9 d.C), posterior à Qin, que conseguiu impor um modelo de administração do Estado impessoal e eliminou os laços de parentesco. Tal feito só foi possível depois de se eliminar os bolsões de influência patrimonial de forte base territorial e a destituição dos senhores feudais de suas terras, o que diminuiu drasticamente seu poder de influência. Porém, com a queda da dinastia Han, as relações parentesco reapareceram como forma principal de poder e de status na China, mas desta vez as famílias aristocráticas não reestabeleceram os antigos poderes locais baseados no feudalismo, ao contrário, elas se inseriram diretamente dentro do aparelho estatal e passaram a controlá-lo de forma centralizada (FUKUYAMA, 2011).

A reflexão feita por Fukuyama sobre a China demonstra como os laços de parentesco são poderosas fontes de político em algumas sociedades. Os laços de parentesco no Brasil foram desde os períodos de colonização os elementos básicos da organização social brasileira. No período colonial, a ausência do Estado, a forma de colonização e outros elementos idiossincráticos favoreceram o surgimento de uma estrutura social assentada em organizações de parentela. Mas, diferentemente da experiência chinesa contada por Fukuyama, o Brasil não teve nenhuma dinastia que buscou eliminar a influência e o poder das parentelas. Na verdade, no caso brasileiro, o Império não só as fortaleceu como se apoiou fortemente nelas para controlar o território e manter a salvo a coroa.

Entretanto, antes de desenvolver qualquer discussão acerca do caso brasileiro é necessário fazer algumas considerações. Em primeiro lugar, é fundamental que o conceito de clã seja discutido à luz da teoria organizacional contemporânea para que fique mais evidente e claro o conceito que se pretende apresentar: *Clãs Políticos*. Os *clãs* são um tipo de organização social e os *clãs políticos* derivam destas organizações mantendo uma característica informal e orientada para a ação política em contextos institucionais contemporâneos. A diferenciação entre clãs e clãs políticos segue um princípio simples e eficaz de definição *per genus et differentia*, isto é, a definição do conceito de clã leva a posterior diferenciação de um clã político. O restante deste capítulo buscará fornecer uma rápida revisão da discussão mais atualizada em torno do que são os clãs para a teoria contemporânea sustentando que sua natureza é essencialmente política e informal.

3.1 Os Clãs e a Teoria Organizacional

A discussão sobre clãs é enormemente escassa. Provavelmente, por influência de Durkheim e Weber, os clãs sempre foram considerados como um elemento de sociedades pré-modernas fadados ao desaparecimento com o desenvolvimento das instituições formais. Porém, o novo institucionalismo trouxe novos ares para os estudos das instituições sustentando que a política é estruturada a partir das instituições o que permite supor que o arranjo institucional influencia o comportamento estratégico dos atores e deve ser considerado como uma variável explicativa dos processos políticos.

No entanto, os novos ares trouxeram também novas questões e novos pontos de interrogação. O primeiro ponto é que a ênfase nas instituições deixou de lado as organizações e esta tendência gerou uma confusão conceitual entre instituições e organizações que ainda persiste. Scott (2001) argumenta que mesmo as instituições terem sido identificadas como objeto de estudo desde os princípios da Ciência Social, as organizações, por sua vez, não foram objeto de estudo até antes da metade do século XX.

Um dos pioneiros na análise das organizações Philip Selznick (1948:25) que inicia sua contribuição conceituando as organizações como “expressão estrutural da ação racional” e como “estruturas formais no sentido de que elas representam instrumentos racionais ordenados para o alcance de objetivos”. Além disso, ele busca diferenciar as organizações que exprimem a ação racional - cujo objetivo seria servir de instrumento para a consecução de um determinado fim – daquelas organizações vistas como um sistema orgânico adaptativo que é afetado pelos membros da organização e pelas pressões do ambiente institucional na qual estão inseridas. A partir desta abordagem, os estudos organizacionais atingem outro patamar, pois as organizações são identificadas como elementos distintos das instituições e da vida em sociedade cujo caráter emergente deve ser reconhecido.

As organizações se tornam infundidas de valores, elas não são mais vistas como ferramentas dispensáveis; os participantes querem ver o que eles preservam. Por incorporar um conjunto distinto de valores, a organização adquire caráter de estrutura, uma identidade distinta. Manter a organização não é mais simplesmente uma questão instrumental de manter a maquinaria funcionando; se torna essencial preservar um conjunto único de valores. (SCOTT, 2001:24)

Ainda segundo Selznick (1948:27), as organizações que são vistas como sistema orgânico adaptativo e influenciadas pelos seus componentes estão suscetíveis a desvios em relação aos seus objetivos formais. O autor argumenta que em grandes organizações podem surgir padrões de comportamento informal pela dificuldade de controle. Nesse caso, as “leis não escritas” e as associações informais entre seus membros se tornam práticas institucionalizadas. Estes desvios dos objetivos formais das organizações podem levar a duas situações:

- Uma condição na qual os padrões informais apoiam os formais, como a manipulação de sentimentos para estabelecer autoridade;
- Uma condição na qual os efeitos dos controles informais provocam uma consistente modificação dos objetivos formais da organização.

Assim, os elementos informais considerados como padrões ou práticas informais já eram identificados por Selznick como inerentes à organização formal. Um refinamento sobre as práticas informais foi dado posteriormente por Blau e Scott (1970) que ao analisar a natureza das organizações buscaram construir uma definição mais refinada sobre as organizações sociais, as organizações formais e, por conseguinte, a diferenciação entre organização formal e informal. Para os autores, parecia fundamental naquele momento definir conceitualmente as diferentes formas de organização. Então eles definem uma organização social como:

(...) As maneiras nas quais a conduta humana se organiza socialmente, isto é, às regularidades observadas no comportamento das pessoas, regularidades essas mais devidas às condutas sociais, nas quais essas pessoas se encontram, do que às suas características fisiológicas ou psicológicas como indivíduo. (BLAU e SCOTT, 1970:14)

Eles precisam ainda que o comportamento social é fortemente influenciado por dois elementos principais: a estrutura das relações sociais e as crenças e orientações coletivas. Esta organização social diverge essencialmente da organização formal pelo fato de que esta última é estabelecida deliberadamente para a consecução de um determinado fim. Portanto, estabelecida com este propósito explícito seus componentes estabelecem um conjunto de regras que permearão a atividade desta organização, ou seja, um plano racional de atividade. Assim, segundo os autores, as organizações informais nascem e se nutrem das organizações formais.

As raízes desses sistemas informais estão cravadas na própria organização formal e se nutrem da própria formalidade de seus arranjos. As regras oficiais devem ter alcance suficiente para poderem cobrir a multidão de situações que possam aparecer. Mas a aplicação dessas regras gerais a casos particulares muitas vezes traz problemas, e hábitos informais tendem a aparecer, os quais fornecem soluções para esses problemas. (Blau e Scott, 1970:18)

Entretanto, de acordo com Zucker (1983) as teorizações sobre organizações formais carecem de um enfoque mais centrado nas organizações. A autora considera que as transformações institucionais nem sempre ocorrem de forma revolucionária, mas ao contrário, as transformações na estrutura institucional geralmente ocorrem de forma incremental. E nesse sentido, as organizações são peças-chaves. As abordagens organizacionais tendem a se concentrar nos efeitos que as forças do ambiente institucional exercem sobre as organizações - determinando inclusive a sua existência - ao invés de focar nas forças que são afetadas pelas organizações.

Outra vertente da análise organizacional renega as abordagens racionais e apresenta as organizações como reflexo da realidade social. Meyer e Rowan (1991) defendem que as teorias que apresentam as organizações como estruturas formais postulam que as organizações funcionam de acordo com suas regras, estabelecidas para a consecução de um determinado fim. Porém, parte dos estudos empíricos rejeita esta premissa; em muitos casos, as organizações funcionam baseadas em regras e procedimentos informais não previstos pelas normas formais da organização.

Formal structures are not only creatures of their relational networks in the social organization. In modern societies, the elements of rationalized formal structure are deeply ingrained in, and reflect, widespread understandings of social reality. Many of the positions, policies, programs, and procedures of modern organizations are enforced by public opinion, by the views of important constituents, by knowledge legitimated through the educational system, by social prestige, by the laws, and by definitions of negligence and prudence used by the courts. Such elements of formal structure are manifestations of powerful rules which function as highly rationalized myths that are binding on particular organizations (MEYER e ROWAN, 1991:44).

As organizações são descritas como estruturas que incorporam as manifestações da percepção social da realidade e suas normas, valores e procedimentos que são socialmente legitimados. Assim, as organizações refletem os “mitos racionais” existentes no contexto social e possuem duas características fundamentais:

[...] são prescrições racionalizadas e impessoais que identificam vários propósitos sociais como técnicos e especificam os meios apropriados para consecução destes objetivos racionalmente (MEYER e ROWAN, 1991:44).

[...] eles são altamente institucionalizados e isso de alguma maneira está acima da opinião de qualquer indivíduo ou organização (MEYER e ROWAN, 1991:44)

Em resumo, a teoria das organizações se divide em dois grandes flancos: o primeiro considera que as organizações são frutos de escolhas estratégicas dos atores com o objetivo de consecução de um fim determinado. E o segundo sustenta que as organizações incorporam elementos contextuais que vão além da escolha estratégica, pois a própria racionalidade dos indivíduos é socialmente condicionada e as organizações não podem ser vistas como estruturas que não estejam imbuídas destes elementos.

3.2 A Negligência da Informalidade

A teoria organizacional se desenvolveu centralizando seu debate em torno da natureza das organizações e o esforço de Selznick (1948) foram cruciais para a maturação dos estudos neste campo de pesquisa e para a consolidação dos estudos organizacionais que consolidaram as organizações como unidades emergentes e não dispensáveis. Entretanto, o debate sobre a natureza das organizações orbita entre os proponentes da abordagem racional e aqueles que rejeitam os modelos de explicação racional das organizações. O primeiro enfoca as organizações como fruto da escolha estratégica dos indivíduos, cujo objetivo seria a cooperação para a consecução de um determinado fim. O segundo grupo, rejeita a premissa racional das organizações e defende que as organizações são reflexos de um contexto social que incorpora normas e valores, não havendo lugar para a escolha estratégica dos indivíduos.

Este foco de debate acaba por criar lacunas na teoria institucional que negligenciam pontos relevantes a serem pesquisados. É possível identificar três pontos críticos da teoria institucional em relação às organizações:

1. Ênfase excessiva nas instituições e como as mudanças no ambiente institucional afetam as organizações;
2. Concepção da informalidade como um epifenômeno da formalidade das organizações;
3. Ausência de recursos teóricos para a análise das instituições informais que frequentemente são confundidas com organizações informais.

O debate sobre instituições informais é recente, especialmente na ciência política. Alguns trabalhos servem como referência para este tipo de estudo, mas guardam parte da negligência que a teoria institucional tem sobre o tema. Helmke e Levitsky (2004) propuseram uma das mais elaboradas abordagens para a análise das instituições informais. Eles reconhecem que as instituições informais sempre estiveram à margem do institucionalismo e da política comparada, visto que a literatura assume a premissa de que são as *regras formais* que moldam os incentivos e escolhas dos atores: *Such a narrow focus can be problematic, for it risks missing much of what drives political behavior and can hinder efforts to explain important political phenomena* (HELMKE e LEVITSKY, 2004: 726).

Considerar as instituições informais é crucial para compreender os reais incentivos que os atores encontram e que restringem ou não o seu comportamento político. Além disso, eles reconhecem também que nem sempre a política funciona por meio das regras formais, pois muitas vezes a informalidade desarticula estas regras. Contudo, o primeiro desafio encarado pelos autores é a elaboração de uma definição para as instituições informais, uma possibilidade é apresentada pelos autores: *We define institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels* (HELMKE e LEVITSKY, 2004:727).

North (1991) separa as instituições das organizações definindo que as instituições são as regras que definem o contexto e as organizações são os jogadores que operam dentro das regras institucionais. Helmke e Levitsky (2004) fazem questão de afirmar a mesma diferença entre instituições informais e organizações informais, mas consideram que as organizações informais (clãs e máfias) também podem ser incorporadas ao modelo de análise das instituições informais. Assim, apesar de reconhecer a diferença entre instituições e organizações, os autores optam pela subsunção das organizações ao mesmo modelo analítico das instituições.

A diferenciação de Helmke e Levitsky (2004) apesar de não apresentar uma alternativa concreta para a análise das organizações representa um passo importante para o reconhecimento dos processos informais como objeto de pesquisa e a tipologia proposta pelos autores serve como referência para os estudos na área. A tipologia busca identificar os padrões de interação entre as instituições formais e informais apresentando quatro tipos de instituições informais que podem ser classificadas a partir desta relação.

Tabela 3.1 - Uma tipologia das instituições informais

Resultados	Instituições formais eficientes	Instituições formais ineficientes
Convergente	Complementar	Substitutiva
Divergente	Acomodação	Competição

(HELMKE e LEVITSKY, 2004: 728)

São apresentados quatro padrões de instituições informais: Complementar, Acomodação, Substitutiva e de Competição. As instituições informais complementares são aquelas que coexistem com as instituições formais sem minar a sua existência, preenchendo os espaços deixados por elas. As instituições informais de acomodação criam incentivos para a ação que diverge e altera de forma substantiva as regras formais, porém sem violar as instituições formais. Já as instituições de competição, por sua vez, estruturam incentivos que divergem de forma sistemática das instituições formais e autorizam os atores a violar as regras formais. Por fim, as instituições substitutivas são utilizadas por atores que buscam resultados compatíveis com as instituições formais, elas estruturam incentivos que levam à violação das instituições formais e atingem resultados similares às instituições formais quando elas falham em obtê-los.

A proposição de Helmke e Levitsky (2004) segue uma linha similar ao trabalho de Lauth (2000) que sustenta que as instituições políticas não funcionam de acordo com suas regras formais. As regularidades tênues da política e as contingências tornam as instituições políticas menos rígidas em relação às regras formais. Porém, Lauth (2000) considera as instituições fundamentais para compreender o comportamento dos atores, pois suas normas e valores têm potencial de condicionar as ações. A diferença, entretanto, é que Lauth (2000) apresenta uma abordagem muito frágil acerca das instituições informais em razão da frouxidão do conceito de instituição. Além disso, não leva em conta a diferença entre organizações e instituições o que confunde ainda mais a definição de instituição, também considera práticas de clientelismo como instituições informais e não apresenta critérios para a análise empírica das instituições informais, deixando o argumento com um forte viés normativo.

Por fim, embora a teoria organizacional não enfoque as organizações familiares como objeto de estudo, a discussão proposta por Helmke e Levitsky (2004) sinaliza que os clãs podem ser tomados como organizações informais e analisados como uma variável

dependente. O reconhecimento dos arranjos informais tem levado a teoria institucional a se debruçar sobre temas que até então escapavam dos modelos de análise de instituições formais.

3.3 A Rationale dos Clãs

Em linha com estas orientações recentes dos teóricos institucionalistas acerca dos processos informais, alguns trabalhos trazem à tona a relevância das organizações informais no processo de formação no Estado, especialmente as organizações clânicas. A discussão sobre o avanço dos direitos femininos no Magreb conduzido por Mounira Charrad (2001) é um destes estudos. A região do Magreb – que engloba os países árabes do norte da África – enseja um fenômeno relativamente recente muito similar com as antigas sociedades tribais em relação à formação do Estado nacional, pois os focos de solidariedade ainda residem nas relações pessoais e familiares e não nas instituições nacionais.

O desafio que envolve a construção do Estado reside no desenvolvimento de uma identidade coletiva por meio da integração das coletividades separadas em uma comunidade nacional. Porém, os laços de solidariedade cimentados pela parentela constituem-se em uma força centrípeta que retarda o desenvolvimento da identidade coletiva e da criação de laços de solidariedade nas instituições nacionais.

Insofar as primordial solidarities sometimes become candidates for nationhood, they compete with the state or challenge its very existence. Precisely because they represent alternative institutions of power and social control, primordial communities and national institutions find themselves in a relationship of ongoing tension. (CHARRAD, 2001:19)

O argumento da autora é que para se estabelecer a hegemonia do Estado no Magreb é necessário que os grupos no poder transfiram parte desta solidariedade local para as instituições nacionais. No entanto, se os focos de lealdade e solidariedade permanecem fortes nos grupos locais – étnico-linguísticos e tribais – eles tendem a competir com a força política nacional, o que impede a eficácia da aplicação de normas que ampliem direitos. A dificuldade em estabelecer o Estado nacional é justamente que os grupos baseados em solidariedade de parentesco possuem uma capacidade adaptativa muito forte, como afirma a autora:

Solidarities based on kinship may respond to change in numerous and complex ways: they may resist it; they may tighten up protectively in the face of external threats; they may change in limited ways so as to adapt to new situations; or they may change in substantial ways. (CHARRAD, 2001:25)

A resiliência das organizações familiares em face à formação do Estado nacional não se dá por um apego ao passado e às tradições, o que contraria o senso comum, mas porque estas estruturas sociais possuem uma utilidade e uma função dentro do novo ambiente institucional. A capacidade mimética destas organizações se dá em decorrência da escolha deliberada dos atores que encontram nessas estruturas uma razão para sua existência que vai além do apego às tradições, em outros termos, estas organizações tornam-se meios para a consecução de um determinado fim.

Dessa maneira, a relação entre o Estado nacional centralizado e os grupos de poder local assentados nos laços de parentela pode dar vida a três tipos de padrões de interação em que o poder central pode: a) confrontar as estruturas de solidariedade de parentela e tentar subordiná-las; b) tolerá-las e diminuir seu poder político ao longo do tempo; e c) manipulá-las em uma tática de dividir e conquistar o seu poder político. Por outro lado, as organizações clânicas podem basear suas interações com o Estado na perspectiva de: a) Competir com o estado pela representação do foco de solidariedade e fugir do controle estatal, b) Dar suporte ao estado em ambas as direções e de maneiras indiretas, e c) competir entre eles mesmos em uma tentativa de ganhar os favores do Estado (CHARRAD, 2001:20).

Collins (2006), em um trabalho mais abrangente, buscou investigar a transição dos regimes na Ásia Central que engloba países como Cazaquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Tadjiquistão e Quirguistão, ex-repúblicas soviéticas que transitaram para regimes diferentes após a dissolução da URSS. Essa região, considerada por muitos como remota e exótica, desenvolveu uma trajetória peculiar após a separação da União Soviética. Alguns países, como o Cazaquistão, estabeleceram regimes democráticos com semelhanças com o modelo ocidental, enquanto outros como o Uzbequistão e o Tadjiquistão, desenvolveram regimes autoritários e baseados na política de clãs.

A preocupação de Collins (2006) é compreender a formação social da região levando em conta os aspectos históricos dos habitantes das estepes a partir do argumento de que estas sociedades são baseadas em clãs. Nesta perspectiva ela oferece uma contribuição relevante ao conceituar os clãs como uma categoria política e por considerá-los um tipo diferente de ator social, já que possuem fortes elementos racionais e normativos. Sugere, ainda, ser mais adequado tratar os clãs como organizações informais e assumir a perspectiva racional de sua existência.

Os clãs se constituem em “uma organização informal que compreende uma rede de indivíduos ligados por laços afetivos e de parentesco. Tais laços afetivos compreendem a identidade e os limites desta organização” (COLLINS, 2006:17). As relações de parentesco estão enraizadas em uma extensa organização familiar e os laços afetivos vão além dos laços sanguíneos, pois incorporam uma rede de indivíduos ligados por laços de casamento, de amizade, de alianças familiares ou vínculos locais como bairros ou localidades. Os clãs são atores peculiares pela sua capacidade de se adaptar as mudanças e avanços do Estado moderno. Suas estruturas informais, seu conteúdo normativo, e seus elementos racionais os transformam em atores políticos poderosos e capazes, inclusive, de depredar o Estado moderno (COLLINS, 2006:43). Do ponto de vista conceitual, os clãs são definidos como um conceito neutro, nem positivo nem negativo, pois as consequências no sistema político podem variar de acordo com cada contexto institucional.

Clan ties are neither exotic and primordial, nor inherently negative or underdemocratic; they are networks based on the *rational calculations of individuals made within a collectivist cultural and institutional context* (COLLINS, 2006:17).

Em outras palavras, os clãs são organizações informais compostas por redes de indivíduos que se vinculam por meio de laços de afeto e parentesco, estas relações estreitas são permeadas por normas não escritas, o que eleva a dificuldade para que tais conteúdos normativos sejam permeados pelas regras formais. Além disso, a ação racional dos indivíduos também subjaz às relações de parentesco, que alimenta uma capacidade adaptativa e de resiliência em distintos contextos e se constitui no maior poder destas organizações. O tamanho dos clãs pode variar enormemente, não apenas pelo seu caráter mimético, mas, sobretudo, por não se tratar de uma associação voluntária cujos critérios de entrada na organização variam de acordo com o tamanho da parentela.

Em resumo, até o momento é possível compreender que clãs são organizações informais que detêm um elevado poder político, em virtude de ser uma poderosa fonte de solidariedade, de possuir um caráter mimético e uma formidável capacidade de resiliência. Além disso, os clãs devem ser considerados como organizações racionais e sua própria existência está associada à consecução de um fim. Portanto, se os clãs são baseados na escolha estratégica, quais as razões que levam os indivíduos a escolhê-los?

Uma possível resposta foi oferecida por Ouchi (1980). Inicialmente interessado em compreender a eficiência com a qual as transações são conduzidas entre indivíduos que se

engajam em uma ação cooperativa, o autor argumenta também que tal cooperação só ocorrerá de acordo com o custo de transação envolvido em cada ação.

Ação cooperativa necessariamente envolve interdependência entre indivíduos. Esta interdependência exige uma transação ou troca na qual cada indivíduo entrega algo de valor (por exemplo, trabalho) e recebe algo de valor (por exemplo, dinheiro) em troca (OUCHI, 1980:130).

São apresentados três níveis de associação cooperativa: Mercados, Burocracias e Clãs. No primeiro nível, os mercados funcionam bem quando há baixa ambiguidade de desempenho e altos níveis de incongruência de objetivos. Nesse caso, mesmo contando com incongruência de objetivos elevada a competição tende a ser o equilíbrio e controla o nível de ambiguidade no desempenho.

Em uma relação de mercado, a transação tem lugar entre duas partes a qual é mediada por um mecanismo de preço no qual a existência de um mercado competitivo reafirma a ambas as partes que os termos da troca são justos (OUCHI, 1980:130).

As burocracias funcionam com altos níveis de ambiguidade - não existe o mecanismo da competição - e altos níveis de incongruência que favorecem comportamentos oportunistas. Assim, as regras burocráticas exercem papel crucial na organização garantindo o equilíbrio que não pode ser provido pela competição.

Por fim, os clãs são uma forma eficiente de organização quando há baixo nível de incongruência nos objetivos e altos níveis de ambiguidade no desempenho. O baixo nível de incongruência é alcançado por meio de um mecanismo de socialização de normas e valores que gera confiança social. Abaixo a tabela sugerida por Ouchi (1980) com a estrutura das falhas organizacionais de acordo com cada modo de controle.

Figura 3.1 - Tipologia dos custos transacionais

Table 2

An Organizational Failures Framework		
Mode of control	Normative requirements	Informational requirements
Market	Reciprocity	Prices
Bureaucracy	Reciprocity Legitimate authority	Rules
Clan	Reciprocity Legitimate authority Common values and beliefs	Traditions

FONTE: Ouchi (1980)

O poder de resiliência dos clãs e sua forte capacidade adaptativa existem em virtude dos baixos custos de transação envolvidos na sua existência e operação. Como organização informal, os clãs não possuem regras escritas e sua estrutura baseada em parentela garante a congruência do objetivo do grupo. A socialização das normas dentro do espaço dos laços de parentesco possui baixo custo de transação porque permite criar “uma extrema forma de crença de que os interesses individuais serão mais bem servidos por uma completa imersão de cada indivíduo nos interesses do todo” (OUCHI, 1980:136).

Os laços afetivos e as crenças comuns harmonizam os interesses dentro da organização e mitigam os comportamentos oportunistas. Dessa forma, os indivíduos dificilmente tentarão se afastar dos objetivos organizacionais, fato que permite a dispensa da auditoria de desempenho. Os baixos custos de transação – inexistência de contratos, ausência de comportamentos oportunistas e elevada congruência de objetivos – tornam os clãs organizações altamente capazes de gerar ação coletiva.

Os custos de transação são fundamentais na escolha que os atores fazem ao se associar para a consecução de um determinado fim. Toda ação cooperativa envolve custos de transação, que consiste em “todas as atividades que estão engajadas em satisfazer cada parte de uma troca de que o valor dado e recebido corresponde a suas expectativas” (OUCHI, 1980:130).

Conforme discute Olson (1999), quanto menor o custo de transação maior será o benefício gerado pela ação coletiva. No caso de grupos pequenos, como clãs, a ação individual se torna indispensável para o sucesso coletivo. Dessa maneira, o engajamento dos indivíduos dentro de uma organização com baixos custos de transação e elevados benefícios pode gerar um poderoso ator político.

3.4. O ELEMENTO AUSENTE: A falta de confiança social pode gerar clãs políticos?

A sobrevivência dos clãs em um contexto institucional contemporâneo só pode ser compreendida a partir de um caldo social que permita o nascimento destas organizações. O que dá sobrevida a este tipo de organização é a ausência de confiança social, pois estas organizações só existem porque geram confiança social em um contexto de desconfiança. A desconfiança gera um alto custo de transacionais em qualquer sociedade: seja a Florença do séc. XVI, no Magreb no século XX ou no Brasil no séc. XXI.

A confiança social permite o surgimento de organizações formais onde os indivíduos depositam a confiança da vida em sociedade. Na ausência deste ingrediente outras instituições e organizações passam a existir para garantir de forma mais eficiente a geração desta confiança que é fundamental para a vida em sociedade. Sendo a confiança social é um elemento vital para as sociedades contemporâneas, ela se constitui no amálgama social que permite a vida em sociedade. As instituições formais só prosperam e se mantêm com a existência de algum nível confiança interpessoal que pode assegurar o cumprimento de acordos e o estabelecimento de contratos com menor custo, já que diminui a incerteza e aumenta o espectro de previsibilidade. Fukuyama (1996:41) argumenta que a “confiança é a expectativa que nasce no seio de comunidade de comportamento estável, honesto e cooperativo, baseado em normas compartilhadas pelos membros dessa comunidade”.

A confiança social é um elemento culturalmente determinado, portanto, a capacidade de associação de uma sociedade depende exatamente do grau de compartilhamento de normas e valores que permitem a subordinação de interesses individuais aos interesses mais coletivos (FUKUYAMA, 1996:25). Apesar da existência de contratos e instituições formais que permitem aos indivíduos se associar em prol de um determinado fim comum baseado em um auto interesse esclarecido, as organizações mais eficientes são aquelas lastreadas em normas e valores compartilhados que não necessitam de recursos legais para garantir as relações, mas

em consensos morais que diminuem os custos de transação, pois fornece aos membros uma base de confiança mútua (FUKUYAMA, 1996:41).

Os efeitos que o baixo nível de confiança social pode provocar são alvo de muitas discussões. É certo, entretanto, que as mesmas causas não produzem necessariamente os mesmos efeitos, logo as respostas que as sociedades criam em virtude da baixa confiança social variam de acordo com cada contexto institucional. A discussão clássica, que serve como referência às pesquisas sobre o tema é aquela em torno da existência de organizações mafiosas em ambientes de baixa confiança social. Trabalhos como o de Banfield (1958), Putnam (1993), Gambetta (1993) e Gratteri e Nicaso (2007) buscam analisar os efeitos que a ausência de confiança social pode provocar na sociedade. Banfield (1958), por exemplo, revela que a ausência de confiança social gera um fenômeno de *Familismo Amoral*. Este conceito preconiza a ideia de que os indivíduos devem maximizar os seus ganhos individuais na expectativa de que os outros assim o façam também.

In a society of amoral familists, no one will further the interest of the group or community except as it is to his private advantage to do so. In other words, the hope of material gain in the short-run will be the only motive for concern with public affairs. (BANFIELD, 1958:85)

Neste cenário, a fonte de confiança era a família nuclear, pois era a única organização de solidariedade existente e estava amplamente centrada nos laços de sangue da família. Esse familismo amoral minava todas as formas de organização social que não fossem baseadas nos laços sanguíneos, mas, vale salientar que Banfield não vincula o familismo amoral à existência de organizações mafiosas.

Já Gambetta (1993) apresenta de forma metafórica como se processa a falta de confiança social na Sicília a partir do exemplo dos motoristas de taxi em Palermo. Ele tenta explicar porque os sistemas de rádio-taxi não prosperavam na cidade enquanto em todas as outras grandes cidades italianas o sistema funcionava perfeitamente. Ele parte da ideia de que a falta de confiança social minava a estrutura do sistema, pois cada motorista trapaceava no momento de receber o chamado, pois informava que estava mais próximo do local do que os outros motoristas com o intuito de impedir que outros atendessem o chamado. Dessa maneira, ao receber uma chamada, o sistema de rádio-taxi informava aos motoristas sobre o cliente e perguntava qual dentre eles estava mais próximo do local. Todos os motoristas respondiam que estavam muito próximos do local com o intuito de não perder o cliente para nenhum outro colega. Como nenhum dos motoristas realmente estava mais próximo do local, o cliente

esperava um tempo prolongado até o taxi ir buscá-lo. Então, o sistema de rádio-taxi em Palermo entrou em desuso, pois nem os clientes confiavam no sistema e tampouco os motoristas possuíam confiança entre si.

Já sobre a existência da máfia no sul da Itália Gambetta (1993) apresenta uma visão bastante interessante. Ele argumenta que a máfia não pode ser considerada a solução geral para o problema da desconfiança, mas se trata de um fenômeno específico de algumas regiões cujas características ele pretende analisar. A origem da máfia está diretamente ligada ao processo de transição e de consolidação do Estado Italiano - até 1812 a Sicília era uma região feudal onde a nobreza detinha a maior parte das terras - após a abolição do feudalismo e, especialmente, durante a anexação da Sicília ao Estado Italiano em 1860, a nobreza passou a vender e alugar suas terras para cidadãos comuns. Esse movimento cria uma disputa sobre a posse e administração da terra, gerando uma demanda por segurança privada que passa a constituir a base da economia da Máfia Siciliana. Ele considera a máfia siciliana uma forma histórica de proteção privada que emergiu em condições históricas específicas. A formação histórica da máfia combinou os seguintes elementos:

A persistent lack of trust fueled by dying embers of feudalism and combined with the rise of sinister breed of protectors from the ashes of the *ancien régime*: these may go some way toward providing a general account of the origins of the mafia. (GAMBETTA, 1993:81)

A partir deste pressuposto, não é possível considerar que apenas a ausência de confiança social tenha gerado as organizações mafiosas, muito menos podemos afirmar que a ausência de confiança tende sempre a gerar a máfia, pois nem sempre as mesmas causas geram os mesmos efeitos. E no caso da Máfia Siciliana o autor também levanta um argumento poderoso: A máfia não existe em toda a Sicília, mas se concentra em apenas uma parte da ilha, já no restante a ausência de confiança gerou um sistema de patronagem.

Além disso, as organizações mafiosas mudam de estrutura a cada contexto. Em outras partes da Itália, como no caso da Calábria, a estrutura da máfia é completamente distinta daquela Siciliana. Gratteri e Nicaso (2007) relatam o surgimento e a estrutura da 'ndrangheta, a máfia calabresa de forma similar à máfia siciliana. A 'ndrangheta possui vínculos com a indústria da violência, no entanto, sua estrutura é horizontalizada, sem um chefe supremo, como ocorre na Máfia Siciliana.

In Calabria, infatti, non c'è mai stato un capo di tutti i capi, sul modello Cosa Nostra, forse proprio a causa della particolare conformazione orografica di questa regione, frammentata e divisa, con difficoltà di collegamento tra un

versante e l'altro. Tutto ciò ha influito sullo stesso sviluppo della 'ndrangheta che è nata come struttura orizzontale, fortemente radicata nel territorio, e priva di un comando unico. (GRATTERI e NICASO, 2007:27)

Dessa maneira, a confiança social adquire relevância quando observados os efeitos causados pela sua ausência ou baixos níveis. Um refinamento importante é feito por Mark Granovetter (1985) ao afirmar que a vida em sociedade não pode ser concebida como um aglomerado de indivíduos que agem de forma individual e desconectadas do contexto em que vivem. A própria lógica da racionalidade implica a compreensão de um contexto social, assim, as organizações e os indivíduos estão “embebidos” em uma rede de relações sociais contínuas que geram confiança social e se constituem no amálgama da sociedade.

The embeddedness argument stresses instead the role of concrete personal relations and structures (or networks) of such relations in generating trust and discouraging malfeasance. The widespread preference for transacting with individuals of known reputation implies that few are actually content to rely on either generalized morality or institutional arrangements to guard against trouble. (...) In practice, we settle for such ordinarily generalized information. Better than the statement that someone is known to be reliable is information from a trusted informant that he has dealt with that individual and found him so. Even better is information from one's own past dealings with that person. (GRANOVETTER, 1985: 490)

Granovetter apresenta o conceito de *Social Embeddedness* em resposta à díade presente na Ciência Social entre a concepção *under-socialized* da ação individual e a concepção *over-socialized*. Segundo o autor, a concepção *under-socialized* não admite a influência das forças sociais na ação humana, enquanto a concepção *over-socialized* apresenta os indivíduos guiados pelas forças sociais. Para Granovetter as duas concepções se complementam e argumenta que o contexto social importa, pois ambas as concepções precisam levar em conta que um mínimo de confiança social é necessário para a existência de relações sociais entre os indivíduos.

In personal relations it is common knowledge that 'you always hurt the one you love'; that person's trust in you results in a position far more vulnerable than that of a stranger. (...) This elementary fact of social life is the bread and butter of 'confidence' rackets that simulate certain relationships, sometimes for long periods, for concealed purposes. In the business world, certain crimes, such as embezzling, are simply impossible for those who have not built up relationships of trust that permit the opportunity to manipulate accounts. (p. 491)

O argumento sustenta que esse fato elementar da vida social, as relações sociais contínuas, são o “pão e a manteiga” da confiança social. Nesse contexto, um dos níveis mais elementares de interação social reside na estrutura familiar. É na família que os indivíduos

recebem as primeiras noções de socialização, que definem valores e sofrem com o desvio das normas sociais.

3.5 A Caminho do Brasil

Depois da viagem inicial à Florença do século XVI e o detalhamento do modelo Médici de clã políticos, a análise desenvolvida ao longo deste capítulo produziu um conjunto de reflexões que contribuem para a formação do conceito de clãs político. Em primeiro lugar, a presença de organizações clânicas em estado contemporâneos não deve ser visto como anacronismo, mas como um legado que ganhou sobrevivência. O caráter informal das organizações clânicas também é uma característica importante que expõe seu poder de mimetismo e adaptação a distintos contextos sociais.

A orientação dos clãs para a ação política apresentada por Collins (2006) é o elemento que garante a definição de clã político. Uma organização clânica não é essencialmente voltada a ação política, como sustenta Weber (1968) é uma forma de organização que gera confiança mecânica entre seus membros. O sufixo “político” é dado às organizações que chegaram até os tempos atuais que guardam os elementos clânicos, da parentela, mas voltadas para a atuação como atores políticos.

Os clãs políticos operam com menores custos de transação, pois geram confiança social de forma mais eficiente por meio de sua rede de parentela. Este tipo de organização gera ação coletiva de forma mais eficiente e também é mais adequada a contextos apresentam altos custos transacionais para as organizações formais (OLSON, 1993; OUCHI, 1980). Além disso, Fukuyama (1996) também que sustenta que em contextos de baixa confiança social as organizações informais tem mais êxito em solucionar os problemas de ação coletiva subordinando os interesses pessoais aos coletivos.

Estas reflexões culminam na definição de clã político nos seguintes termos: *Os clãs políticos são organizações informais baseadas na estrutura de parentesco e orientadas para a ação política que competem com as organizações formais do sistema político, especialmente partidos políticos, pelo controle do processo político nos municípios e se reproduzem dentro da administração pública.*

O enunciado já revela o direcionamento proposto para o contexto brasileiro. No próximo capítulo será abordado como a presença de estrutura clânicas já era apontada pela literatura brasileira. Os clássicos da formação social brasileira, incluindo os ensaístas dos anos

30, já apontavam para a existência de clãs na sociedade brasileira. É bem verdade que o tema já era destacado desde o início do séc. XIX, mas ganhou melhor elaboração nas décadas posteriores. Outro ponto relevante é a peculiaridade do conceito de família no Brasil, pois a noção brasileira de família se aproxima bastante do conceito de clã.

Oliveira Viana (2005) busca compreender as instituições brasileiras e aponta que além dos 200 anos de vida do Estado-Nação brasileiro, há pelo menos mais 300 anos de existência da sociedade brasileira sem a presença do Estado. Neste período, a sociedade viveu sem leis que garantissem a justiça ou organizações que tutelassem os pobres, velhos e os doentes. Na ausência destas instituições outras formas de organização ocuparam o vazio na sociedade brasileira, em especial, a família patriarcal teve papel central na formação social brasileira. Além disso, há um consenso contundente na literatura de que as relações de parentela sempre foram uma poderosa fonte de poder político. Esta literatura será revisitada e alguns elementos deste consenso serão explorados com vistas a melhor compreensão do papel que as organizações clânicas têm no sistema político brasileiro.

4. A Origem dos Clãs Políticos no Brasil

A ciência política brasileira tem uma dívida com o pensamento social brasileiro. É chamado de “pensamento social” aquele conjunto de autores que, mesmo antes da institucionalização das ciências sociais no Brasil, já pensavam a formação social e política. A maioria dos autores lidos e citados no Brasil é estrangeira e os autores brasileiros e latino-americanos estão quase ausentes da maioria dos trabalhos de pós-graduação (SOARES, 2005). O referencial teórico usado na ciência política e na sociologia é, em sua maioria, gerado nos países desenvolvidos e os conceitos utilizados para explicar os fenômenos sociais também foram construídos a partir de um cenário totalmente diferente do brasileiro.

Diante disso, os autores basilares do pensamento social brasileiro não encontram o merecido espaço nas pesquisas de pós-graduação. Essa situação é chamada por Soares (2005) de “colonialismo teórico” porque ele considera que os nossos fenômenos sociais e políticos têm sido reiteradamente pensados e explicados a partir de referências descontextualizadas. Sobre a sociologia e a ciência política no Brasil, o autor afirma:

Pensam o Brasil a partir de conceitos e categorias criados para descrever fenômenos de países industriais; não pensam a partir de conceitos elaborados para descrever fenômenos do Brasil ou de países estruturalmente semelhantes. A isso eu chamo de colonialismo teórico. Tal colonialismo é muito poderoso e se expressa na total incapacidade de pensar o país a partir da sua própria lógica, por parte de cientistas políticos e sociais que sentem necessidade cognitiva de “traduzir” o Brasil em conceitos com os quais estejam familiarizados. (SOARES, 2005:38)

O pensamento social brasileiro é composto de diversas linhagens, mas Botelho (2007; 2010) afirma que não é possível definir e nem analisar estas linhagens como uma escola de pensamento organizada ou como um movimento uniforme. A percepção desta produção como um conjunto unitário foi uma problemática apresentada pelas ciências sociais institucionalizadas. Dessa maneira, ele aconselha analisar estes clássicos a partir de suas idiossincrasias e não pelas suas características comuns, pois esta estratégia pode revelar de forma mais profícua os elementos constitutivos e as bases metodológicas de cada autor, além disso, também pode servir de inspiração para pesquisadores que buscam traduzir as suas explicações sobre o Brasil sem a necessidade da importação teórica.

Nesta perspectiva, alguns trabalhos recentes têm dado um novo fôlego ao estudo das obras clássicas das Ciências Sociais. Esteves (1999), Botelho (2007, 2010), Brandão (2005), Bastos (2005) e Ambrosini (2011) são exemplos de revisões de alguns autores das Ciências Sociais que trazem à luz reflexões e conceitos que servem de inspiração para novas pesquisas. No entanto, na Ciência Política tais empreitadas são escassas, já que as obras dos ensaístas ainda são consideradas produtos de uma interpretação com pouco rigor metodológico ou até fruto de proposições ideológicas dos autores. Contudo, embora tais reservas sejam compreensíveis, é necessário também levar em conta que estas obras são resultado de um contexto histórico e que incorporam elementos interpretativos de uma época que podem revelar muitas facetas do sistema político, além de apresentar um rico estoque teórico e conceitual que não pode ser desperdiçado. Portanto, a tarefa de apreender os conceitos discutidos neste período e operacionalizá-los a partir dos métodos e técnicas disponíveis nas ciências sociais contemporânea pode significar um novo momento para a ciência política brasileira.

Entre todos os pensadores que construíram grandes sínteses sobre a formação social brasileira é provável que Oliveira Viana tenha sido um dos mais destacados. Esta afirmação parece destoar do papel periférico que o autor possui no panteão das ciências sociais brasileiras. José Murilo de Carvalho (1991) afirma que a ausência de Oliveira Viana nas citações sobre os grandes autores do país se deve ao fato de que ele foi degredado do pensamento social brasileiro. O degredo se deu por algumas razões: Em primeiro lugar, toda a sua construção teórica é claramente orientada para a ação política. Segundo, as suas petições autoritárias e racistas o levavam à defesa de um Estado centralizador. E terceiro, ele passou a ser visto pelos intelectuais de esquerda como o pai do pensamento conservador no Brasil. Por fim, o período do regime militar parece ter acentuado ainda mais a segregação de suas obras dentro dos círculos acadêmicos (CARVALHO, 1991).

A obra de Oliveira Viana é bem menos conhecida do que as obras de Sergio Buarque de Holanda ou Gilberto Freyre, por exemplo. Vale ressaltar que, embora todos os autores possuíssem uma genialidade particular, a aceitação das obras de Freyre e Buarque nos círculos acadêmicos foi muito grande e na mesma proporção da rejeição à obra de Oliveira Viana. Nesse sentido, redescobrir o pensamento do autor fluminense pode significar uma empreitada muito interessante para a ciência política e se apresentou como elemento fundamental para este trabalho.

A razão mais importante para uma visita desarmada é a inegável influência de Oliveira Viana sobre quase todas as principais obras de sociologia política produzidas no Brasil após a publicação de *Populações Meridionais*. Dele há ecos mesmo nos autores que discordam de sua visão política (CARVALHO, 1991:83).

A leitura desarmada sugerida por Carvalho (1991) tem relação direta com as constantes referências à superioridade da raça e o descrédito com que as instituições democráticas eram abordadas por Oliveira Viana. A sua obsessão em criticar o idealismo da constituição republicana de 1891, que ele considerava cheia de ideias importadas, e seu reiterado lamento pela ausência de uma classe destinada, por espírito, ao comando da sociedade ofusca a rigidez metodológica de sua obra que pode ser considerada incomum para a época.

Em *O Idealismo da Constituição*, Oliveira Viana (1927:27) sustenta que um dos piores males que afligem a ordem institucional brasileira desde a constituição de 1824 é o excesso de ideias estrangeiras. Ele considera que a constituição de 1891 é uma extravagante fotografia da presença de ideias sem nenhuma conexão com a realidade brasileira e afirmou que a Carta Magna não passava de uma mistura de “democracismo francês, liberalismo inglês e federalismo americano”. Além disso, ele nunca sequer tratou de esconder a sua preferência pelo regime monárquico centralizado e constituído apenas por figuras da mais alta estirpe intelectual. Da mesma maneira, ele apresenta claramente o seu entojos em relação ao movimento republicano incapaz de mobilizar uma “classe”, aliás, segundo ele o movimento republicano tinha uma grande falha: era um movimento de massas. Sobre estes ideais republicanos ele afirmava:

A realização de um grande ideal nunca é obra coletiva da massa, mas sim de uma elite, de um grupo, de uma classe, que com ele se identifica, que por ele peleja, que, quando vitoriosa, lhe dá realidade e lhe assegura a execução. (OLIVEIRA VIANNA, 1927:30).

O elitismo será uma marca constante em seus trabalhos, ele sempre sustentou o relevante papel que a classe aristocrática teve durante todo o período colonial e imperial no Brasil. O papel da classe espiritualmente predestinada ao comando, ao governo sempre será exaltado e o conteúdo racista de suas ideias também não sofre nenhuma tentativa de amenização; ao contrário, ele mal esconde suas considerações sobre a superioridade do colonizador português. Há uma passagem emblemática na qual ele discorre sobre a tendência gregária da estrutura familiar da sociedade brasileira e expõe cabalmente suas ideias racistas ao afirmar que:

Já na própria raça superior, de que em parte provém, esta tendência é sensível. Sobre esse fundo moral da raça, sobre esta tendência gregária hereditária, acentuando-a, reforçando-a vigorosamente, um complexo de agentes históricos e sociais, já agora particulares à nossa evolução e ao nosso meio, atua, desde o primeiro século, com energia, continuidade e eficácia (OLIVEIRA VIANNA, 2005:227).

Apesar dos arroubos preconceituosos que abundam em muitos momentos, não é possível deixar de notar que a interpretação que ele constrói sobre as instituições sociais brasileiras é ancorada sobre uma base metodológica rigorosa para a época. Se comparado aos escritores da mesma época, há nas interpretações de Oliveira Viana um rigor metodológico incomum para a época. Isso não se deve às constantes citações que o autor fluminense faz ao longo do texto, pois como afirma Carvalho (1991) estas citações serviam muito mais como um adereço aos intelectuais da época. Mas, o autor fluminense inova em apontar suas setas para a análise das instituições brasileiras, esta atenção às instituições é sentida com mais força a partir de *Populações Meridionais* em 1920 e atinge sua versão mais acabada em *Instituições Políticas Brasileiras* de 1949.

Em consonância com a discussão proposta nos capítulos anteriores, será apresentado como o pensamento de Oliveira Viana pode oferecer uma contribuição contundente sobre a existência e o funcionamento dos clãs políticos no Brasil. Soma-se a isso a importância que a revisão dos conceitos apresentados pelo autor oferece uma redescoberta sobre a formação das instituições políticas brasileiras. O esforço exegético para o resgate dos conceitos lança luz sobre inúmeros fenômenos políticos que ainda sobrevivem no sistema político brasileiro, além de revelar o poder heurístico que o conceito de clã político tem para a compreensão das estruturas de poder local. Finalmente, revisar Oliveira Viana também oferece outros deleites como se deparar com sua prodigiosa capacidade de criar neologismos pomposos para dar vida às práticas políticas existentes à época, e que talvez até sirvam para os tempos hodiernos: o “sinecurismo parlamentar” para descrever o comportamento profissional dos políticos; o “burocracismo orçamentívoro” para sinalizar a fome de recursos dos políticos e das instituições de poder local.

4.1 A Persistência do Arcaísmo

No começo do século XX o país fervilhava em mudanças, a recém-nascida República buscava superar as dificuldades do final do Império que ainda travavam o desenvolvimento econômico e social do país. A economia era majoritariamente baseada em exportações primárias e no controle do câmbio como estratégia para gerar divisas. Além disso, a

manutenção das exportações era fundamental para financiar os gastos públicos. Em 1898, por exemplo, 67% das receitas da arrecadação federal provinham desta fonte. No entanto, um gargalo econômico surgia com a desvalorização do mil-réis para aumentar as exportações, pois levava à depreciação do poder de compra das classes médias pela elevação dos preços dos produtos manufaturados importados. (FAUSTO, 2006)

Somavam-se a isso outros dois fatores: a recente substituição dos escravos por trabalhadores livres e a conseqüente demanda por maior circulação de papel-moeda. Desta última necessidade surgiu a política inflacionista de Rui Barbosa que buscava industrializar o Brasil a partir de um crescimento artificial. É no governo de Campos Sales que a Primeira República apresenta sinais mais claros de organização política e econômica. A premência de conter a inflação gera a uma política deflacionária que leva à bancarrota todo o sistema bancário, artificialmente mantido pelas políticas de Rui Barbosa, e permite o início de um período de industrialização ainda sob a desconfiança da classe produtora rural que tinha uma visão mais conservadora acerca da economia do país.

A superação das dificuldades econômicas em nada alivia os entraves políticos. A mudança de regime, com o fim do Poder Moderador do Imperador e a recente ordem federativa criou uma nova lógica política no país. Ciente de que a Presidência da República ainda era uma instituição frágil, o presidente Campos Sales estabelece uma prática política que foi chamada de “Pacto Oligárquico”. Esta prática consistia em um pacto de legitimação recíproco onde a liderança institucional pertencia à Presidência da República, que por sua vez, legitimava as oligarquias locais no controle do poder político nos estados. Já as oligarquias locais legitimavam e apoiavam a Presidência da República em troca de apoio político e legitimação na esfera local. Além disso, o pacto também permitia a restrição do acesso à política institucional apenas aos grupos políticos que apoiavam a Presidência.

Assim, sem criar um partido único, deixou que a multiplicidade das oligarquias locais consolidasse o poder em seu âmbito e chamou à Presidência a condução das grandes questões, para as quais contavam com apoio incondicional do localismo. (FAUSTO, 2006:55)

Embora este sistema de dominação política não representasse nenhuma grande novidade, pois durante o Império as aristocracias locais tinham a prerrogativa de administrar os rincões do Império. É a partir deste período histórico que se consolida a ideia de que o sistema político brasileiro é amplamente controlado pelas oligarquias e passa a constituir um dos mais tenazes argumentos de todo o pensamento social.

Em 1910, Silvio Romero publica o livro *Provocações e Debates: Contribuições para o Estudo do Brasil Social* no qual ele tributa todo o atraso político e social do Brasil a presença de oligarquias regionais. A origem das moléstias sociais que assolavam o país e o arcaísmo que impediam o avanço social e a modernização da sociedade brasileira eram produtos das oligarquias regionais, que à época, segundo a visão do autor, se constituíam no pior problema brasileiro. No mesmo livro, ele adjectiva esses “clãs políctantes” de grupo de parasitas, “truculentos mandões”, “produtos amorfos” da sociedade que praticavam uma incurável “empregomania” e uma “devassa advocacia administrativa”.

Ele considerava que o Brasil estava sendo governado por uma ditadura desarticulada composta pelas oligarquias regionais e já apontava a existência do “filhotismo”, a prática da herança do capital político para um filho escolhido como sucessor e guardião de uma tradição familiar que, todavia, se constitui em um fenômeno recorrente no sistema político brasileiro. O ponto alto deste escrito de Romero é a sua tentativa de classificação das oligarquias. Estas se classificam em quatro tipos: O primeiro é uma Oligarquia Familiar, com uma estrutura de clãs baseadas num familismo primitivo, na qual os parentes ocupam os postos de governança e os negócios mais rendosos e se espalham por toda a administração do Estado por meio da ampla distribuição de cargos; O segundo em Oligarquias semi-familiares que são compostas por um misto de parentes e amigos; O terceiro e o quarto são grupos violentos e beligerantes cuja disputa pelo poder assemelha-se a conflitos entre gangues criminosas (ROMERO, 1910: 413).

A crítica mordaz de Silvio Romero não deixa de encontrar eco nos autores posteriores que tentam construir explicações sobre a formação social brasileira. *Populações Meridionais do Brasil* de Oliveira Viana, editado pela primeira vez em 1920, constitui-se em uma síntese sobre a formação social do Brasil e se tornou uma forte influência nos períodos posteriores por se tratar da primeira tentativa de análise da formação social a partir das instituições sociais.

Neste livro, Oliveira Viana parece estar bem ciente que o problema do Brasil é institucional e sua preocupação se concentra na ausência de instituições de ordem política e administrativa capazes de gerar solidariedade social. O vazio de instituições de solidariedade e cooperação é um problema central da sociedade brasileira e corresponde à característica mais distintiva entre nossa sociedade e as europeias. A mais básica forma de solidariedade, a

vicinal, também é um instituto inexistente em nossa sociedade, pois os laços de vizinhança são reduzidos em virtude do povoamento ganglionar desenvolvido no Brasil.

A ausência da solidariedade em suas diversas formas leva diretamente à incapacidade de gerara ação coletiva: “de ação conjunta para a obtenção de uma utilidade comum” (VIANA, 2005:233). Segundo Viana, a solidariedade social pode ocorrer de duas maneiras: a forçada ou voluntária. É preciso registrar a similaridade com as formas de solidariedade apresentadas por Durkheim (2004): a mecânica e a orgânica. Pela descrição de Viana, as solidariedades se estruturam igualmente conforme o modelo de Durkheim. Porém, a solidariedade forçada não existiu no Brasil em virtude da ausência de um perigo social urgente que unificasse os diversos núcleos populacionais em torno de uma causa comum, por exemplo, um inimigo comum. Já em relação à solidariedade voluntária, esta não poderia ocorrer porque dependeria de um fluxo de relações sociais contínuas, o que não era possível em uma sociedade organizada em núcleos que se configuravam como um microcosmo em si. Na ausência de tais elementos, a vida social no Brasil se resumia às relações básicas assentadas nos laços afetivos que gerava solidariedade apenas no âmbito intrafamiliar. A natureza privada das relações sociais será o fermento para o nascimento de uma configuração social chamada de “Anarquia Branca”.

A anarquia branca é um contexto social na qual uma série de injustiças ocorria contra as populações mestiças e menos abastadas em virtude da ausência de instituições que tutelassem a miserabilidade das massas rurais. Esta situação se revelava a partir de muitos modos, especialmente, a partir dos aparelhos de justiça que eram incapazes de proteger os cidadãos, pois a venalidade e a parcialidade dos magistrados não permitia uma justiça igualitária, mas abria espaço para a vendeta e a perseguição legalizada. Com a pobreza rampante e a inexistência de um Estado capaz de controlar todo o território, o “Direito Público” não alcança a vastidão rural e a prevalência do “Direito Privado” nesses rincões gera um conjunto de injustiças provocadas pelas disputas facciosas. Tamanha insegurança permite aos senhores rurais exercer um poder gregário sobre toda a população pobre que necessita do apoio de alguém de posses para protegê-la das injustiças.

O que os quatro séculos da nossa evolução lhe ensinam é que os direitos individuais, a liberdade, a pessoa, o lar, os bens dos homens pobres só estão garantidos, seguros, defendidos, quando têm para ampará-los o braço possante de um caudilho local. Essa íntima convicção de fraqueza, de desamparo, de incapacidade se radica na sua consciência com a profundidade e a tenacidade de um instinto (OLIVEIRA VIANA, 2005:227).

Portanto, o vazio social causado pela ausência de instituições políticas provoca a dispersão do poder entre os caudilhos locais gerando o *espírito de clã* na sociedade. O espírito de clã é definido quase como uma predisposição psicológica dos sujeitos a buscar um chefe político que lhe dê segurança e garanta o sentido necessário para sua vida em sociedade. Em condições tão adversas somente alguém poderoso pode proteger os grupos mais vulneráveis das injustiças praticadas pelos poderes privados concedidos aos grupos familiares.

Desse modo, o quadro social que se configura é balizado por uma única organização capaz de gerar algum nível de confiança e solidariedade. O chamado clã fazendeiro é a organização chefiada pelo dono da fazenda que apadrinha os seus protegidos tomando-os como membros de seu grupo familiar e defendendo-os contra as injustiças e perseguições impetradas por outros grupos. A ação coletiva só pode surgir como fruto da organização clânica, pois era a única organização capaz de mobilizar os indivíduos em prol de algum objetivo. Dada à multiplicidade dos clãs fazendeiros e a distribuição difusa e ganglionar dos núcleos populacionais, os clãs passam a exercer um poder centrípeto em relação às estruturas de Direito Público, em outras palavras, as estruturas de poder central. A difusão do poder é que vai dar origem ao conflito entre o poder centralizado, com o surgimento do Estado nacional, e os grupos de poder local que se configura em uma das maiores tensões da história da formação do Estado brasileiro.

Neste sentido, Populações Meridionais influencia Nestor Duarte (1939) em seu livro *A Ordem Privada e a Política Nacional*. Neste volume, Duarte faz uma separação entre as duas esferas da vida social brasileira: a pública e a privada. Na sua perspectiva, a vida pública no Brasil foi capturada pela dinâmica privada da sociedade. O caráter privatista da sociedade brasileira se evidencia na sua estrutura familiar e a na sua preponderância em relação à vida pública, o seu argumento é que a dinâmica privada coopta parte da esfera pública, essencialmente, em virtude da extensão territorial e da incapacidade do poder público de atingir todos os rincões da vida social brasileira.

O território extenso, inoculado, determinando intensa atividade rural e a exigir povoamento e mando, dera ensejo a que a instituição familiar no Brasil pudesse desempenhar plenamente a tríplice função necessária ao seu prestígio e a sua força no organismo social – a função procriadora, a função econômica e a função política (DUARTE, 1939:129).

Essa tríplice função desempenhada pela estrutura familiar era a base do poder privado na sociedade brasileira, os dínamos do poder no Brasil. Assim, toda forma de unidade superior a estes grupos familiares dependia diretamente de sua aprovação para exercer alguma

forma de poder na sociedade. Mesmo depois do nascimento do Império, o Estado necessitava da aliança com essas forças locais para garantir sua existência e legitimidade, pois toda a forma de conformação social se dava através do apoio das forças locais ao poder central. Assim, seja na Colônia, no Império ou na República essa aliança entre o poder central e as forças privadas locais compõem o cerne do Estado Brasileiro, a sua base e seu fundamento social e político.

Cardoso (2013) afirma que Oliveira Viana também influenciou outros pensadores da década de 30, como Sérgio Buarque e Gilberto Freyre, pois a partir de Populações Meridionais o argumento do poder privado local dos grupos familiares ganha força. Sérgio Buarque de Holanda (2006) considera que as heranças rurais e patriarcais são determinantes para a compreensão do nosso sistema político. A estrutura familiar é considerada uma vigorosa fonte de poder político por causa do sistema patriarcal cuja natureza arcaica concentra o poder político no *pater-familias*. Uma das principais características do sistema patriarcal brasileiro é que seu poder gregário amplia o círculo familiar para além do núcleo consanguíneo.

Os escravos das plantações e das casas, e não somente escravos, como os agregados, dilatam o círculo familiar e, com ele, a autoridade imensa do *pater-familias*. Esse núcleo bem característico em tudo se comporta como seu modelo da Antiguidade, em que a palavra “família”, derivada de *famulus*, se acha estritamente vinculada à ideia de escravidão, e em que mesmo os filhos são apenas os membros livres do vasto corpo, inteiramente subordinado ao patriarca, os *liberi*. (BUARQUE, 2006:81)

Esse quadro familiar se consolidava sombreado pela distância do poder do Estado, pois tanto na Colônia como no Império, a vastidão territorial sempre tinha sido um fator favorável ao desenvolvimento destas estruturas privadas de poder. Portanto, o poder dos interesses privados precede o interesse público, visto que a família patriarcal era o modelo de poder no Brasil Colonial que forneceu os moldes para a vida pública onde o interesse privado, fortemente ligado às relações afetivas, toma o espaço da coisa pública.

Sempre imerso em si mesmo, não tolerando nenhuma pressão de fora, o grupo familiar mantém-se imune de qualquer restrição ou abalo. Em seu recatado isolamento pode desprezar qualquer princípio superior que procure perturba-lo ou oprimi-lo. (BUARQUE, 2006:82)

Durante o Império, o poder familiar fora somado ao assenhoreamento do território e criou uma força política contumaz que fez emergir famílias com poder de mando e que eram movidas por um “espírito de fidalguia” que atribuíam a si as virtudes e o decoro aristocrático

suficiente para o controle da administração pública. Desse modo, o baralhamento entre o público e privado surge como consequência de uma formação social centrada na prevalência do interesse privado e fortemente vinculado aos laços afetivo-familiares.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. (...) No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a da esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas. (BUARQUE, 2206:146)

Sérgio Buarque constrói, então, o conceito de “Homem Cordial” para definir esse brasileiro dos rincões que não consegue distinguir o interesse público do privado, do grupo ou da família. Esse grupo familiar que se amplia até agregar escravos, empregados, afilhados e demais parentes unidos pelo matrimônio, cuja norma inflexível é a prevalência do interesse privado sobre o interesse público ou coletivo. Tal sujeito seria incapaz de fazer uma distinção entre a coisa pública e o interesse comum da coisa sua e do interesse de seu grupo. Nas palavras do autor o Homem Cordial: “é a forma natural e viva que se converteu em fórmula”.

4.2 Da Anarquia Branca à Primazia dos Clãs

A influência de Populações Meridionais nos autores dos anos 30 descortinou o peso da estrutura familiar na vida política brasileira. Em decorrência disso uma nova série de interpretações sobre o sistema político ganha espaço nas décadas seguintes; é o caso de Victor Nunes Leal (2012) com o clássico *Coronelismo, Enxada e Voto* publicado originalmente em 1949. O autor não se ocupa em compreender as origens das instituições ou os elementos que justificam a ausência delas, nem pretende compreender como se forma o poder político dos grupos familiares. Seu enfoque é direcionado para o efeito sistêmico dos grupos de poder local e como as lógicas locais interagem criando a sustentação para o Estado brasileiro.

O argumento é que o poder local e suas estruturas familiares produziram um fenômeno agregado que se constitui no sistema político *sui generis* que se desenvolveu no Brasil. O

ponto de partida é que aquilo que se tem chamado convencionalmente de “Política dos Governadores”, atribuída ao governo de Campos Sales na Primeira República, foi um tipo de sistema político amplamente baseado na política dos coronéis, ou coronelismo. Este termo é um dos conceitos mais conhecidos e usados no vocabulário político nacional e sua origem é atribuída a Guarda Nacional. Queiroz (2006) explica que a Guarda Nacional foi criada após a Independência e tinha como função a defesa da Constituição e a promoção do policiamento local e regional.

A Guarda Nacional refletia, pois, no escalonamento de seus postos, a estrutura socioeconômica das diversas regiões. Extinta a Guarda Nacional pouco depois da Proclamação da República, persistiu, no entanto, a denominação de “coronel”, outorgada espontaneamente pela população àqueles que pareciam deter entre suas mãos grandes parcelas do poder econômico e político. (QUEIROZ, 2006: 173)

Portanto, os coronéis eram figuras com peso político e econômico que se tornavam elementos agregadores na sociedade compondo uma parte essencial do sistema político que se formou no início do século XX. A estrutura desse sistema era baseada essencialmente em dois pontos:

1. No poder político de um chefe local (coronel) que varia de acordo com o número de votos que ele controla. Dessa maneira, o poder político do coronel é medido de forma gradativa, da mesma forma, tal assimetria de poder político implica na existência de uma multiplicidade de coronéis;
2. A possibilidade de barganha e a consideração do voto como posse em decorrência da multiplicidade de coronéis e de seu grau de hierarquia.

É importante ressaltar que, como os coronéis representam o poder político local, é possível supor que existisse uma multiplicidade de coronéis e essa é uma característica essencial para compreender o sistema, pois as clivagens econômicas regionais se refletem no sistema político criando uma estrutura política original no Brasil. A complexidade do sistema se realça ao se levar em conta que os grupos de parentela que fundamentam a estrutura coronelística são grupos que ao mesmo tempo se unem em razão dos vínculos sanguíneos, mas também se unem a outros grupos através de alianças econômicas, afetivas e de matrimônio. Queiroz (2006) reitera que a origem do poder político do coronel reside nos grupos de parentela, pois o coronel geralmente era o chefe de uma extensa família que extrapolava o núcleo de parentela sanguínea e incluía os laços espirituais (compadrio) e as alianças familiares oriundas das uniões matrimoniais.

A origem deste sistema político é atribuída às mudanças institucionais enfrentadas com o advento da ordem republicana no final do século XIX. No período Imperial, os cidadãos de posse eram os únicos autorizados a votar, mas com o advento da ordem republicana, ocorreu a ampliação do direito ao voto para todos os cidadãos alfabetizados. Esta alteração fez incluir uma população que não tinha muitas posses e entre estes grupos havia aqueles conhecidos como “sitiantes”, compostos por cidadãos que moravam em terras próprias e geralmente num bairro situado na área rural dos municípios. Os sitiantes residiam próximos a sua parentela e sempre foram livres, proprietários de suas terras e que se sentiam em condição de igualdade com os fazendeiros, já que durante séculos a divisão social no Brasil foi entre homens livres e escravos. Dessa maneira, para conseguir os votos dos sitiantes o coronel se utilizava amplamente da barganha para obter o apoio eleitoral, porque os sitiantes não dependiam diretamente na estrutura econômica dos coronéis e estes não tinham como exigir o voto dos sitiantes sem negociar.

A exigência de um coronel para que seus apaniguados votem em determinado candidato – imposição muitas vezes sem apelo – tem como contrapartida o dever moral que o coronel assume de auxiliar e defender quem lhe deu o voto. (QUEIROZ, 2006: 182)

Portanto, o coronelismo não se baseia apenas no voto de cabresto, mas no comportamento consciente do sitiante que dá o voto a um candidato indicado por um coronel na expectativa de receber em troca algo almejado ou até em troca de algo já obtido. Dessa maneira, não é de se espantar a visão pessimista que Victor Nunes Leal (2012) apresenta sobre o sistema representativo no Brasil, lançando sérias críticas ao sistema eleitoral, apresentando-o como falível e vítima de um governismo persistente em razão da constante manipulação de resultados. Para ele, o coronelismo é a expressão de um sistema político decadente, de uma estrutura de mando que precisa se apoiar cada vez mais nas instituições para continuar sobrevivendo.

Essa decadência é imprescindível para a compreensão do coronelismo, porque na medida em que se fragmenta e dilui a influencia "natural" dos donos de terras, mais necessário se torna o apoio do oficialismo para garantir o predomínio estável de uma corrente política local. (LEAL, 2012:236)

O sistema representativo no Brasil é considerado como um sistema artificial, pois os processos eleitorais eram marcados por compra de votos, por uma forte tendência ao governismo e pela manipulação dos resultados. Nesse contexto, o impacto do coronelismo se tornara possível em virtude do isolamento de muitas regiões do país. Pois, quanto mais

urbanizada e industrializada a região, menores eram as chances de desenvolvimento do sistema coronelista. Diante desta característica o poder privado se hipertrofia nos rincões do país pela ausência do poder público que permite o estabelecimento de uma relação de dependência entre o poder privado local e decadente com o poder público fortalecido (LEAL, 2012:231).

A superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis aí a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terras no peculiar compromisso do "coronelismo". (LEAL, 2012:233)

O regime federativo também possui uma parcela de incentivo para o surgimento do sistema coronelista, pois ao se tornar eletivo, o governo dos estados permitiu a emergência de máquinas eleitorais dando origem à política dos governadores. O poder político dos governadores exercia forte influência sobre a correlação de forças nos municípios e era a força motriz do coronelismo. Por fim, o regime representativo ampliado aliado ao federalismo descentralizado sobre uma base econômica e socialmente assimétrica deixou nas mãos dos detentores do poder o controle de uma parcela significativa do eleitorado.

É possível identificar que Victor Nunes Leal também argumenta que as estruturas formais do Estado estavam assentadas em uma base social e econômica inadequada e a junção destes elementos dá origem aos males do sistema político brasileiro. Essa é uma opinião que já figurava em *Populações Meridionais* e no *Idealismo da Constituição*, o que ratifica a argumentação de Cardoso (2013) e Carvalho (1991) que o autor fluminense foi um dos maiores influenciadores do pensamento social brasileiro.

Porém, há uma obra mais complexa e minuciosa de Oliveira Viana que apresenta maiores interesses aos objetivos deste trabalho. *Instituições Políticas Brasileiras* é uma obra dividida em dois volumes e representa o que há de mais acabado no pensamento de Oliveira Viana. Ela revisa todos os conceitos desenvolvidos por ele desde os anos 20 e produz uma interpretação densa, uma síntese de toda a formação social e política do Brasil. A atenção dada às instituições políticas é o que torna estes livros essenciais para quem pretende analisar a formação do estado brasileiro. Ao final dos anos 40, depois da experiência centralizadora vivida no Estado Novo, onde o autor exerceu papel central, ele parece estar convencido do

poder de resiliência que as estruturas clânicas apresentam e busca analisar de forma mais minuciosa as bases que permitem a sobrevivência destas organizações. Por se tratar de uma grande síntese, Instituições Políticas Brasileiras apresenta um retrospecto desde a formação da sociedade brasileira incorporando novos conceitos e reflexões que não foram desenvolvidos em Populações Meridionais.

Para entender como as estruturas basilares de nossa sociedade se formaram ele empreende o que chama de estudo sobre a “culturologia” do Estado. O argumento é que os regimes democráticos europeus possuíam alguns pressupostos “culturológicos” que o Brasil não havia desenvolvido em virtude da ausência de instituições de solidariedade. Assim, a existência do Estado pressupõe um conjunto de outras instituições que servem como sustentáculos desta entidade central: 1) Os poderes públicos locais; 2) Os poderes públicos regionais e; 3) o Governo Central. Estas instituições políticas básicas necessitam de um elemento psicológico que estava ausente na sociedade brasileira: o sentimento de estado nacional.

Isto é, a consciência, em cada cidadão do povo-massa, de um destino ou uma finalidade nacional aos mecanismos do governo e da administração centrais. É este sentimento, quando lúcido, forte, profundo, que impede os detentores eventuais do governo ou da administração -- nas províncias e no centro -- de darem, ao exercerem estas funções para que foram eleitos ou nomeados, um sentido desvirtuado e aberrante, porque inspirado no interesse pessoal (da família, ou de clã, ou de partido), em vez de inspirado no interesse da coletividade nacional -- da Nação toda. (OLIVEIRA VIANA, 2005:173).

Assim, na ausência de instituições capazes de gerar interesses comuns e cooperação o sentimento nacional não teria lugar. Logo, o poder público passa a ser exercido através do interesse pessoal - “de família, de clã ou de partido” - ao invés de ser inspirado no sentimento nacional e por um bem comum. Segundo Viana, a coletividade nacional (“o interesse”) é o indicativo do grau de excelência ou de corrupção de um sistema político e se constitui em condição *sine qua non* para o perfeito funcionamento do Estado democrático. Sem o interesse nacional o sistema político se contrai e passa a ser guiado pelo provincialismo, pelo localismo ou pelo mandonismo/caudilhismo.

Na ausência de instituições capazes de gerar solidariedade em ampla escala, ela se reduz as relações intrafamiliares classificadas como: Clã do Feudo e Clã Parental. Estas duas formas de solidariedade social formam a base das organizações políticas que surgiram depois da criação do Estado, pois na ausência de outro tipo de interesse público, os clãs existentes deram vida a uma nova forma de organização política: os clãs eleitorais.

Oliveira Viana parece bem ciente que a estrutura de um clã pressupõe uma configuração mais ou menos homogênea entre os seus membros, dessa maneira, a solução criada para dar conta da realidade peculiar da vida social brasileira é dividi-los em duas organizações que constroem solidariedade em níveis diferentes. Portanto, o clã do feudo era a organização composta pelo fazendeiro, ou seja, o chefe político do clã, pelo administrador, pelo capelão e pela população subordinada. Esta foi “a única forma de solidariedade do povo-massa dos campos que a nossa nobreza territorial conseguiu organizar” (OLIVEIRA VIANA, 2005:219).

O clã parental é a outra forma de organização que se constitui em uma estrutura tipicamente aristocrática onde a solidariedade existia entre as famílias aparentadas por consanguinidade, comunidade ou compadrio. Nesta organização há uma expansão da fronteira territorial da fazenda incorporando outras áreas e até municípios inteiros. Portanto, o primeiro clã gera solidariedade pelos laços econômicos e de subordinação ao chefe do clã e o segundo visa gerar solidariedade entre toda a parentela.

A força motriz para estas formas de organização não é mais definida como a anarquia branca. Aqui Oliveira Viana busca sedimentar sua explicação através de dois argumentos mais poderosos: A exposição ao perigo comum e a fixação da população por contiguidade. No primeiro caso, a relação de solidariedade se originava a partir de um motivo de defesa, pois o perigo comum rondava as comunidades em uma terra habitada por “selvagens” que não apresentava garantias de segurança para seus habitantes.

Em face do perigo iminente dos índios, sempre imprevistos e insidiosos, os membros destas famílias, isoladas em solidões desamparadas e desassistidas da autoridade pública, eram forçados a se unirem e a se apoiarem mutuamente, esta atitude prolongada no plano do tempo, é que acabou por criar esse sentimento de solidariedade, essa tradição de auxílio mútuo, dominante no período colonial e que ainda existe nos nossos altos sertões, revelada neste espírito de cooperação e assistência, corrente ainda nas suas zonas mais penetradas (OLIVEIRA VIANA, 2005:238).

A segunda causa da solidariedade parental foi produzida pela estratégia de colonização, pois logo no primeiro século do período colonial a emigração foi baseada em clã e na fixação da parentela por contiguidade.

(...) Com esta modalidade de instalação das primitivas patriarcais – principalmente nos primeiros séculos – a solidariedade familiar e a formação conseqüente dos clãs parentais eram decorrências naturais. Da contiguidade das instalações resultou logicamente a sua solidariedade (...) É claro que esta solidarização só se processou entre os senhores de sesmarias, fazendas e

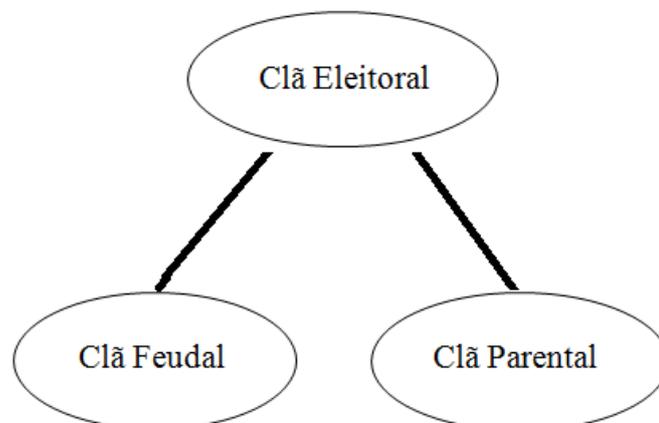
currais, porque, quanto ao povo-massa, este já estava organizado em clãs intradominicais, como já vimos. Esta solidariedade interfamiliar e clânica é, assim, peculiar e exclusiva à classe senhorial (OLIVEIRA VIANA, 2005:237).

Esta forma de colonização se reproduziu durante os três séculos em que o Brasil foi colônia, pois o caráter mercantil e rural da colonização portuguesa manteve esta estrutura de povoamento e acabou por fortalecer os mecanismos clânicos de solidariedade. No entanto, a partir do século XIX, com o advento da Independência, ocorrem mudanças relevantes nas formas de organização. A partir da Independência, as frágeis instituições nacionais não dispunham de estrutura suficiente para administrar todo o território e até o Imperador ainda não tinha institucionalizado a força do seu Poder Moderador. Dessa maneira, o Império não teve escolha e cedeu o controle da administração pública para as famílias locais e a partir deste novo arranjo surgiram os clãs eleitorais.

No Império, constituiu-se esta solidariedade como base de prestígio dos clãs eleitorais, consolidando o domínio político e partidário de determinadas famílias sobre municípios ou regiões inteiras (OLIVEIRA VIANA, 2005:188).

A consequência mais imediata desta forma de solidariedade clânica se configura na prática do nepotismo, no baralhamento entre o público e o privado e no nascimento da responsabilidade coletiva familiar. Como apresenta a figura 2, os clãs eleitorais surgem a partir da fusão dos clãs feudal e parental.

Figura 4.1 A estrutura de clãs no Brasil



Os clãs eleitorais surgiram como organizações orientadas exclusivamente para a vida pública no início do séc. XIX. Com a criação do Império, as estratégias para conter o poder

centrípeto que os clãs exerciam no nível local foram a centralização do poder político e o fortalecimento das províncias. Nesse novo cenário, os senhores das áreas rurais foram forçados a se integrar em outro nível organizacional para além de suas comunidades clânicas. Essa integração dos diversos clãs existentes se deu unicamente por razões políticas, pois em virtude do sistema eleitoral implantado a partir do Império era necessária a organização da política local através da realização de eleições para os novos cargos administrativos.

Estes novos grupamentos de tipo eleitoral -- arregimentados pela aristocracia dos senhores territoriais, na sua passagem progressiva do pluralismo feudal do III século para o sincretismo partidário do Império -- começaram provavelmente a constituir-se, de maneira definida e visível, sob o regime do Código do Processo de 32, ou antes mesmo, talvez com a Lei de 19 de outubro de 1828, que reorganizou os municípios. (...) Este código, com a sua democracia municipalista, obrigava, *forçava* mesmo, estes senhores rurais a entendimentos e combinações entre si para elegerem as autoridades locais -- como os *juízes-de-paz* (que tinham funções policiais); os *juízes municipais* (que eram juízes do crime e tinham também certas funções policiais); os *vereadores* e os *oficiais da Guarda Nacional*. (OLIVEIRA VIANNA, 1987:221).

Esta fase de sincretização dos clãs locais (feudais e parentais) que dera vida aos clãs eleitorais permitiu a estas novas organizações políticas ampliar sua abrangência territorial, assumindo características municipais, com a finalidade de exercer o poder político a partir dos clãs familiares. Este processo sincrético não era endógeno, ou voluntário, porque só existiu mediante a influência exógena das novas demandas políticas e administrativas do Império. Dessa maneira, o povo que até então não tinha importância eleitoral, passou a ser uma peça relevante no novo cenário político e obrigou os chefes dos clãs (feudais e parentais) a se organizar de maneira que correspondesse ao critério majoritário apresentado pelo sistema eleitoral.

Os clãs eleitorais eram novas organizações, mas estavam amplamente assentadas nas mesmas bases dos antigos clãs privados (feudais e parentais). O clã eleitoral tinha apenas a função de atender a demanda política da organização do estado no plano local, provincial e nacional.

Diferiam estes novos clãs (eleitorais), *só surgidos no IV século*, das organizações clânicas do I, II e III séculos neste traço único: -- de que os clãs eleitorais (ou "partidos locais") eram organizações exclusivamente formadas para a vida pública (de direito constitucional e administrativo), ao passo que os clãs feudais eram organizações puramente privadas (de direito civil) (OLIVEIRA VIANNA, 1987: 248).

Embora difiram em suas finalidades, estes diversos clãs mantinham as características privadas que marcam este tipo de organização: os laços de parentesco e a orientação para a consecução de fins individuais. O Império havia inaugurado um novo momento da vida política através de um conjunto de instituições e práticas eleitorais que não encontraram organizações orientadas para a defesa dos interesses coletivos. Ao contrário, as únicas organizações presentes em nossa sociedade eram os clãs, cujo caráter privado envolvia apenas a defesa dos interesses daqueles que compunham estas organizações. Assim, os clãs eleitorais foram forjados para a consecução de fins pessoais de seus membros e a tendência ao satrapismo era um dos efeitos correntes do novo sistema político, já que os chefes dos clãs viam o estado como uma fonte de recursos à sua disposição para servir a seus amigos ou a seus apadrinhados, além de representar uma poderosa arma para oprimir seus opositores.

4.3 Os Legados do Arcaísmo

A presença de clãs na sociedade brasileira e, especificamente, de clãs eleitorais na condição de organizações informais dentro dos partidos políticos orientados para a obtenção de votos é uma revelação formidável de Oliveira Viana. Esta concepção de organização no sistema político brasileiro é fundamental para o conceito de clãs políticos, pois ela fornece o subsídio para a defesa de que o conceito de clãs políticos é aplicável ao contexto brasileiro.

O caminho percorrido neste capítulo demonstra a vitalidade destas estruturas ao longo da formação do Estado brasileiro. A capacidade de mimetismo destas organizações informais permite supor que elas foram capazes de se adaptar aos mais diversos contextos institucionais que o país vivenciou ao longo do séc. XX e chegou até os dias atuais guardando as mesmas características que foram impressas desde a sua formação: A forte presença da parentela e a sua orientação para a ação política. A tese do continuísmo e do mimetismo político no Brasil é sustentada por Bursztyn (1990) que afirma existir um formidável continuísmo das elites brasileiras em períodos de mudança institucional. Esta peculiaridade é fruto de um pacto de não agressão entre as elites locais e o poder central, uma espécie de reedição da política dos governadores, mas agora uma política dos oligarcas. O autor discute como é notável o mimetismo políticos das elites governantes do país:

O conservadorismo tem sido a marca da política das elites brasileiras. Ao longo de quase quatro séculos e meio de história política, o País tem apresentado uma singularidade expressiva: a despeito das vicissitudes econômicas que alijaram algumas oligarquias regionais da hegemonia

nacional, há uma notável sobrevida do espaço político que estas ocupam mesmo no nível federal (BURSZTYN, 1990:103).

A resiliência no espaço político é consequência das alianças que sempre foram necessárias para a sustentação da política nacional. O controle do processo político local é a chave para a sobrevida destas elites tradicionais, pois é no momento da eleição no plano nacional que estes grupos asseguram seu espaço oferecendo o apoio local às pretensões das elites nacionais. A ideia de um pacto social com vistas à legitimação recíproca ganha forma na transição do regime militar para a democracia, no momento em que as elites que apoiavam o antigo regime fizeram a transição para os novos partidos e legitimaram a nova estrutura institucional. Este movimento foi fundamental para assegurar a sobrevivência destes grupos tradicionais.

A despeito da crescente hipertrofia do nível federal – fenômeno marcante especialmente nos governos de Vargas e na ditadura militar – o papel da política local se mantém, como mecanismo essencial para o processo global de legitimação. Também nesse período, o poder central tem retribuído, com verbas e empregos, aos chefes políticos locais (BURSZTYN, 1990:112).

A manutenção da política local como uma esfera essencial para a legitimação da política nacional ganha contornos peculiares no Nordeste, pois as migrações partidárias e o apoio das antigas oligarquias do regime militar ao novo contexto democrático representou uma estratégia eficaz de sobrevivência. O jogo político no plano nacional sempre continuará a demandar o apoio local para a construção de um amplo arco de alianças que sustentem o governo federal, daí as alianças entre as elites nacionais e locais será um mecanismo primordial.

Nesse mosaico de acordos políticos, o Nordeste foi campeão, com 47% do total, fato que confirma a tradicional tendência da região à formação de blocos unindo diferentes grupos de interesses locais, visando uma participação conjunta nas esferas de poder estadual e, sobretudo, federal (BURSZTYN, 1990:105).

No plano político nacional, a região Nordeste é marcada pela forte presença de “oligarquias” no comando dos estados ou até exercendo funções importantes no plano nacional. A ideia de que as elites oligárquicas controlam o processo político na região é bastante difundida na literatura que analisa o desenvolvimento regional a partir da evolução da estrutura econômica. O processo histórico de formação da região vinculado a monocultura, a indústria sucroalcooleira e a pecuária nos sertões informa que este padrão de desenvolvimento só foi possível devido a forte presença dos grupos econômicos no controle do processo político.

Francisco de Oliveira (1993) busca compreender a região a partir das contradições da reprodução do capital na região, ele argumenta que o estado oligárquico surge no Nordeste em virtude do desenvolvimento do modo de produção capitalista fortemente baseado na produção agrária. Portanto, o processo político no Nordeste estava vinculado à luta de classes e às relações de produção, já que ambas estavam subordinadas a reprodução do capital na região. Desta feita, as contradições geradas pelo capitalismo também se refletiam no processo político, onde os detentores dos meios de produção também detinham proeminência no processo político.

Não é sem razão que tanto o controle político da Nação começou a escapar das mãos da burguesia açucareira do “velho” Nordeste, quanto o controle político interno do “velho” e do “novo” Nordeste começou a passar às mãos da classe latifundiária que comandava o processo produtivo algodoeiro-pecuário, reiterado pela sua subordinação aos interesses do capital comercial e financeiro inglês e norte-americano (OLIVEIRA, 1993:35).

A interpretação de aroma marxista de Francisco de Oliveira aduz à ideia de que a oligarquia agrária captura o Estado e o processo político no Nordeste e salienta que o “Estado Oligárquico - capturado pelas forças agrárias detentoras do capital – tinha como objetivo manter o *status quo* da luta de classes, da manutenção da exploração da classe capitalista sobre os trabalhadores” (OLIVEIRA, 1993:36). Esta perspectiva, embora seja bastante válida do ponto de vista histórico, não é capaz de dar conta do processo político na região, pois vincula-o exclusivamente à lógica da reprodução do capital. Além disso, não leva em conta as profundas mudanças ocorridas no sistema político com o advento da descentralização política de 1988.

É importante ressaltar que a presença de clãs políticos na região Nordeste encontra a chave de explicação para sua sobrevivência no processo de descentralização desencadeado pela Constituição de 1988. Nesta perspectiva, o processo de redemocratização e os efeitos perversos provocados pela Constituição de 1988 são elementos chave para compreender como clãs políticos ganharam sobrevivência no sistema político e como se alimentam das estruturas formais do Estado brasileiro. O elemento descentralizador presente na redemocratização é resultado, em parte, da resposta à forte centralização que teve lugar durante as décadas do regime militar. Mas, também representa uma vitória contundente das forças políticas locais, do regionalismo e do municipalismo, que sempre foram bandeiras respeitáveis no imaginário político brasileiro.

A mudança das regras formais impacta diretamente no comportamento dos atores dentro do sistema político e faz sentido supor que o novo conjunto de regras apresentado para o sistema político provocou a reorganização do comportamento estratégico dos mais diversos atores diante do novo desenho institucional. Segundo Souza (1996), a promulgação da Constituição de 1988 além de inaugurar um novo período da história da República, e de coroar o processo de redemocratização após os longos anos de ditadura militar, também colocou o Brasil entre os estados mais descentralizados do mundo em termos de distribuição dos recursos e de poder político.

O processo de transição que culminou com a promulgação da Constituição democrática de 1988 apresentou um forte compromisso com a descentralização fiscal e administrativa com vistas à legitimação do regime democrático. Entretanto, Souza (2001) sublinha que o compromisso descentralizador não foi precedido por discussões acerca das consequências deste processo e a defesa da descentralização foi pautada por um conjunto de afirmações normativas sobre os seus benefícios. Além disso, ela também aponta que diante dos diversos conflitos que emergiram no processo da constituinte, como o debate em torno da criação de novas unidades federativas, o tema da descentralização era bem menos controverso pelo fato de que a descentralização estava vinculada à redistribuição de recursos financeiros. A redistribuição do bolo tributário foi um fator essencial para as elites políticas locais e acabou por ofuscar os possíveis efeitos perversos da descentralização, impedindo que a discussão sobre as suas consequências emergissem no contexto da constituinte como um tema de primeira linha.

Desta feita, a opção pela descentralização acabou sendo uma resposta direta aos anos de centralização do regime militar em que predominou um federalismo sombreado pelo regime quase unitário no qual os governadores e prefeitos das capitais eram indicados pelo executivo. O controle do processo político promovido pela ditadura reduziu a arena de disputa eleitoral para municípios menores e permitiu o acesso ao processo eleitoral apenas às elites fiéis ao regime. Os governadores, que sempre tiveram um papel ativo desde o nascimento da República, buscaram retomar o poder perdido durante a ditadura. A força do municipalismo ressurgiu e suas elites conseguiram um feito notável: incluir o município como um ente federado. Assim, o federalismo brasileiro se tornou um dos mais ricos e complexos exemplos de sistema federativo do mundo (ABRUCIO, 2005).

No entanto, o novo contexto institucional trouxe uma série de efeitos que são considerados perversos por parte da literatura que se dedica aos estudos sobre o federalismo.

É possível selecionar ao menos cinco grandes temas ou efeitos perversos que são identificados por esta literatura:

- Desequilíbrio fiscal (MELO, 1996; AFFONSO, 1994; SERRA e AFONSO, 1999);
- Criação de novos municípios (MELO, 1996; TOMIO, 2002);
- Assimetrias na representação proporcional (ARRETCHE, 2004; NICOLAU, 1997; ABRUCIO, 1998);
- Democratização Assimétrica (ABRUCIO, 1998);
- Sobrevivência de práticas políticas anacrônicas (ABRUCIO, 2005; AMES, 2003).

Dentre estes efeitos, o desequilíbrio fiscal talvez seja um dos que provocaram as maiores consequências sobre o sistema político e econômico. Abrucio (1998; 2005) sustenta que o novo federalismo brasileiro além de estabelecer um amplo processo de descentralização também criou um modelo predatório e não cooperativo de relacionamento intergovernamental no qual predominavam os governos estaduais. O amplo fortalecimento dos governadores deslocou o peso do processo político da União para os Estados e criou uma relação predatória entre estes níveis de governo, pois os Estados não se responsabilizavam pelas contas públicas porque repassavam o custo de suas dívidas para a União. O caso dos bancos estaduais é um exemplo de adoção de políticas de gastos expansivos sem cobertura orçamentária e o uso político dos bancos estaduais levou a uma inflação generalizada que assolou o país na década de 80 e no início dos anos 90.

In theory, a country's currency can be issued only by its Central Bank. In Brazilian practice, however, every state has created its own SCB (some have more than one); whenever a governor asks his SCB for more currency than it has, the Central Bank is obliged to cover the deficit and to throw more currency into the market, thereby pushing up inflation (SOUZA, 1996:546).

Relatório de Atividades do Departamento de Operações Bancárias do Banco Central de 1984 apresenta uma análise sobre o sistema financeiro estadual e discute algumas soluções para a crise do sistema. O relatório considera que a deterioração do quadro econômico-financeiro dos bancos estaduais se dá essencialmente em razão da crítica situação econômica dos seus controladores, leia-se, os estados. Neste quadro, as autoridades monetárias criaram um mecanismo específico para o controle da expansão dos gastos que consistia no compromisso formal dos estados em se adequar à política de austeridade econômica perseguida pelo governo federal.

(...) o programa de apoio creditício estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional logo se mostrou superado, porquanto o problema de iliquidez se

alastrou e atingiu praticamente todo o Sistema Financeiro Estadual, pois as instituições estavam por demais comprometidas no esquema de apoio aos governos estaduais, recorrendo de forma cada vez mais acentuada aos recursos das Autoridades Monetárias para reequilíbrio de suas posições de caixa (BACEN, 1984:5).

Mesmo com as prerrogativas de normatização e intervenção sobre o sistema financeiro estadual, o Banco Central não se sentia na condição de tomar as devidas decisões corretivas em virtude dos efeitos políticos de tais medidas, e em maior grau, temia os efeitos de desconfiança generalizada que poderia provocar uma crise em todo o sistema financeiro. O desequilíbrio financeiro só foi superado a partir de 1994 com a criação do Plano Real que permitiu ao governo federal retomar o controle da inflação e solucionar o dilema provocado pelos bancos estaduais. O governo central utilizou a renegociação das dívidas dos estados como moeda de troca e a privatização dos bancos estaduais na busca por cooperação para os ajustes fiscais que visaram à estabilização macroeconômica.

Dessa maneira, este trabalho assume que os clãs políticos se constituem em mais um efeito perverso da descentralização dentro da categoria do conjunto de práticas anacrônicas sobreviventes ao processo de redemocratização (ABRUCIO, 2005). No próximo capítulo, será feita uma aproximação empírica para o fenômeno dos clãs políticos no Nordeste, a linha de argumentação será baseada na seguinte lógica:

Descentralização → Redistribuição do bolo Tributário → Sobrevivência da Patronagem/Clientelismo → Sobrevivência aos clãs políticos.

Para dar conta deste roteiro será discutido como a redistribuição tributária e o processo de descentralização foram peças fundamentais para a manutenção de práticas políticas anacrônicas e para a sobrevivência dos clãs políticos. Para tal empreitada foi construído um banco de dados com mais 40 mil informações sobre 1511 municípios dos nove estados do Nordeste do Brasil. É preciso considerar que a região Nordeste possui 1794 municípios, mas em virtude da ausência de informações, especialmente as informações financeiras, optou-se por compor o banco de dados os municípios que possuam as informações financeiras completas o que perfaz o número de 1511 municípios considerados na análise. O banco de dados é composto por quinze variáveis agrupadas em três grupos: Demografia, Governo e Eleições. Os dados que compõem o banco foram obtidos a partir do IBGE, STN e TSE³

³ Os detalhes sobre as variáveis e as demais informações acerca do banco de dados encontram-se no Apêndice A.

5. Os Dínamos da Política Nordestina

A região Nordeste do Brasil é lar de mais 53.501.859 milhões de brasileiros⁴ distribuídos em nove estados que somam 1.798 municípios. Como ocorre nas outras regiões no Brasil, os estados da região Nordeste guardam algumas semelhanças, mas também profundas diferenças. Cada estado possui características territoriais, culturais, populacionais, socioeconômicas e políticas que torna cada unidade da federação um lugar *sui generis* em muitos aspectos. Além disso, dentro de cada estado existem profundas diferenças entre o conjunto de municípios que o compõem; diferenças geográficas, culturais, socioeconômicas e políticas. Este conjunto de peculiaridades dá ainda mais complexidade para os cientistas sociais que se dedicam a estudar as regiões do país ou localidades específicas.

Em relação aos municípios, eles somam 1.798 unidades e se constituem no *locus* da vida democrática da região e são pequenas peças no importante quebra cabeças da política estadual e, por conseguinte, na definição da política no plano nacional. Estes milhares de unidades serão o objeto deste capítulo. O desafio que se apresenta é compreender um pouco mais sobre a política local e buscar algumas respostas que possam contribuir para a compreensão da ação dos clãs políticos. O ponto de partida será o pressuposto de que muitos municípios são controlados por clãs políticos, os quais consistem em *organizações informais baseadas na estrutura de parentesco e orientadas para a ação política que competem com as organizações formais do sistema político, especialmente partidos políticos, pelo controle do processo político nos municípios e se reproduzem dentro da administração pública.*

Estas organizações sobrevivem no sistema político brasileiro como uma consequência do processo de descentralização ocorrido após a constituição de 1988, que garantiu sobrevivida a práticas políticas anacrônicas por meio da autonomia dada aos municípios. Os clãs políticos almejam controlar o processo político dos municípios com o intuito de assegurar a sua própria sobrevivência dentro do sistema político que depende, essencialmente, dos cargos políticos e dos recursos do Estado. Os clãs políticos se alimentam das estruturas formais do sistema político – dos cargos, recursos, partidos e mandatos – que oferecem os meios de sobrevivência de sua organização.

Como afirma Fukuyama (2011), sobreviver é uma estratégia constante para qualquer ator político, no caso dos clãs políticos a regra também prevalece. Mas, a grande questão é: como os clãs políticos conseguem sobreviver dentro do sistema democrático e competitivo? A resposta se encontra nas próprias estruturas formais do sistema político brasileiro, o processo

⁴ IBGE, 2011.

de descentralização promovido pela constituição de 1988 garantiu o espaço para a existência destas organizações.

A Constituição Federal no art. 14, § 7º, tornou inelegíveis os filhos ou parentes consanguíneos do Presidente da República, Governador do Estado ou Prefeito para a disputa da eleição subsequente ao seu mandato, mesmo em caso de renúncia. O objetivo era claramente impedir que grupos familiares controlassem indefinidamente o poder político em todos os níveis de governo. Mas, ao mesmo tempo em que vetou completamente a sucessão familiar no executivo em todas as esferas, a CF/88 não criou restrições para que os gestores pudessem indicar os seus parentes para os cargos comissionados na estrutura administrativa cuja nomeação provém de ato privativo do chefe do executivo em quaisquer níveis da administração pública.

Mesmo não podendo deixar um parente como seu sucessor, o chefe do executivo podia preencher os cargos de livre nomeação com toda a sua parentela. Essa prática de nepotismo passou a ocorrer de forma bastante difusa em todos os níveis da administração pública, mas nos municípios ela se desenvolveu de forma mais profunda e silenciosa visto que os controles institucionais possuem a sua menor eficácia em virtude processo de democratização assimétrica (ABRUCIO, 2005). A democratização não ocorreu de forma igual para todos os níveis de governo e no caso dos municípios a ausência de controles sobre os executivos permitiu que a prática do nepotismo fosse a estratégia mais eficaz que os clãs políticos encontraram para controlar a administração pública e, conseqüentemente, o processo político local. No entanto, algumas iniciativas trataram de impedir a continuidade desta prática e resultaram na súmula vinculante nº 13 de 21 de Agosto de 2008 que vetava a prática do nepotismo na administração pública. O texto da súmula é bastante categórico:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, 2008).

Contudo, depois uma forte celeuma política, o mesmo tribunal abriu exceção para a nomeação de secretários municipais, estaduais e ministros de Estado. De acordo com a nova interpretação do tribunal estes cargos diretamente ligados ao executivo foram considerados agentes políticos. A nova categoria de cargo na administração pública – os cargos políticos – foi considerada como tal porque a sua ocupação também depende de uma lógica política, ou

seja, do conjunto de forças políticas e partidos que apoiam a gestão municipal. Dessa maneira, a livre nomeação de parentes para os cargos de comando no executivo é feita com amparo legal e alimenta o processo de reprodução dos clãs políticos dentro da administração pública permitindo que eles exerçam o controle sobre os recursos públicos.

Os clãs políticos se originam nos municípios, de onde emana o que há de mais básico na vida política do país, e o seu objetivo é continuar sobrevivendo no sistema político. Para tal, a estratégia básica é buscar a sua reprodução na administração pública ocupando as principais secretarias municipais e exercendo o controle sobre os recursos públicos. Este controle permite que os clãs possam intermediar a relação entre a população e o poder público – e seus recursos – para canalizar apoio político. Este apoio político, por sua vez, é necessário para que os membros do clã possam continuar vivos no sistema político ocupando outros cargos: vereadores, deputados estaduais e até mandatos no plano nacional. Esta reprodução a partir dos municípios é fundamental por uma única razão: Os clãs não podem se suceder no poder indefinidamente. Pois, como foi visto a CF/88 veta e torna inelegíveis os parentes do chefe do executivo.

Resumindo: a partir da estrutura municipal a reprodução se inicia por meio das secretarias municipais, nas quais a parentela se instala no cargo de secretário, e passa a controlar a ordenação de despesas mantendo um fluxo de controle sobre os maiores orçamentos do município. Este controle sobre os recursos é que permite a sua intermediação por meio da relação clientelista.

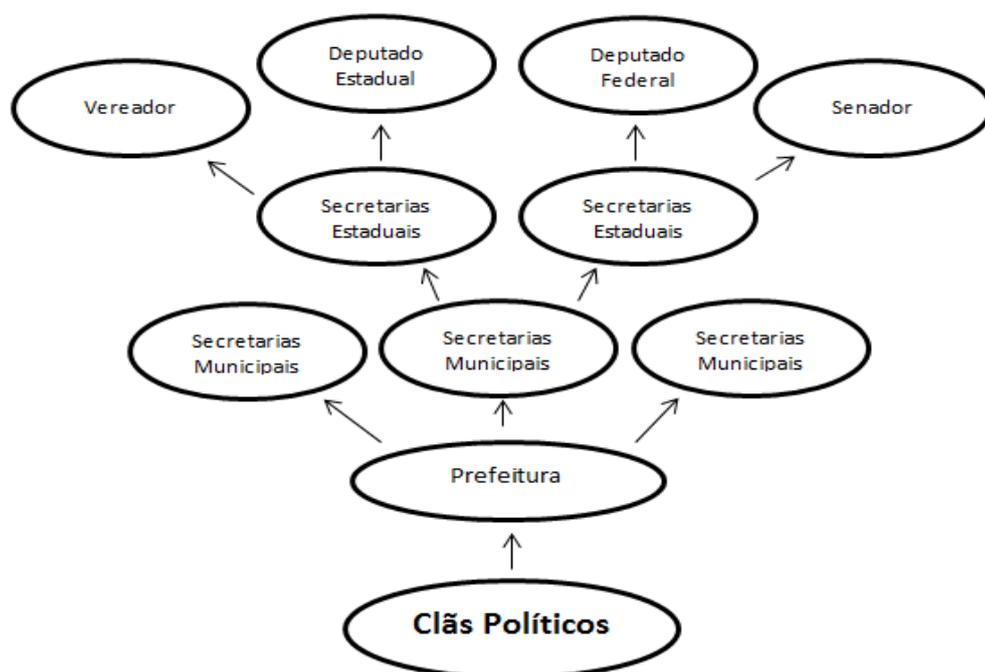
No primeiro capítulo foi analisado como a família Médici passou a controlar a política na cidade de Florença a partir do século XV e serviu de modelo para a análise teórica proporcionada no segundo capítulo, que buscou evidenciar como a teoria institucional contemporânea trata as organizações informais. No entanto, apesar do lapso histórico entre o período dos Médici e o surgimento da organização clânica no Brasil, é possível arriscar algumas comparações. A família Médici logra controlar a República de Florença por meio de uma complexa estrutura de intermediação de interesses entre as classes sociais da cidade utilizando os mecanismos disponíveis à época para gerar confiança: os casamentos entre a elite e a patronagem para as classes baixas (PADGETT E ANSELL, 1993; KENT, 2009). Os dados recuperados sobre os registros dos ocupantes dos cargos na cidade corroboram a ideia de que por meio desta estratégia os Médici conseguiram ocupar os principais espaços da República e controlar o processo político que reproduziu o seu poder até meados do século XVIII (PADGETT E ANSELL, 1993).

Os clãs políticos brasileiros, por sua vez, são produtos que se originaram no século XIX como clãs eleitorais, na definição de Oliveira Viana (2005), e sobreviveram aos diversos contextos institucionais brasileiros até a redemocratização. É no contexto democrático que os clãs políticos tomam forma, não apenas como agremiações eleitorais, mas como organizações orientadas para a ação política, para a disputa do poder e para a ocupação de espaços relevantes no sistema político. Estes clãs encontram sua subsistência como intermediadores entre os recursos públicos e a população de pequenos municípios por meio de uma prática de distribuição dos recursos em troca de apoio político: o clientelismo.

A relação clientelista surge a partir do controle dos recursos públicos e o papel de intermediação que os clãs assumem entre o Estado e seus recursos e a população. Esse fenômeno do clientelismo será abordado posteriormente com mais atenção, pois além de ser parte fundamental da ação dos clãs políticos o clientelismo possui configurações bastante peculiares na sociedade brasileira. Uma discussão mais teórica será necessária, portanto, para dirimir alguns pontos confusos em torno do conceito de clientelismo e como ele se estrutura no Brasil nos moldes da patronagem na qual os recursos públicos assumem papel central.

Em relação à reprodução dos clãs políticos, a figura 5.1 ilustra como ela ocorre a partir da estrutura municipal, da ocupação dos espaços importantes na administração e depois por meio da ascensão a outros espaços políticos com o objetivo de garantir a sua sobrevivência.

Figura 5.1
Estrutura de reprodução dos clãs políticos



Por outro lado, a reprodução dos clãs políticos possui um limite bastante óbvio: o tamanho do clã é diretamente determinado pelo tamanho da sua parentela. Os limites dos clãs políticos se expressam no número de cargos que os parentes podem ocupar na administração pública e também delimitam o seu potencial de crescimento. Em outras palavras, a sua capacidade de ocupar cargos eletivos nas esferas municipal, estadual e federal depende do tamanho da parentela. Dessa forma, uma parentela grande possibilita aos clãs políticos a geração um fluxo de ação coletiva capaz de permitir a sua ascensão a outros níveis do sistema político que, por sua vez, abre a oportunidade para novos cargos a partir dos quais a mesma estratégia de ocupação será empregada com o objetivo de sustentar a organização.

5.1 Onde estão os clãs?

Para compreender como os clãs políticos controlam o processo político e passam a se reproduzir é preciso fazer algumas considerações em relação a como os clãs podem ser medidos. Em primeiro lugar, não há nenhum registro formal ou qualquer tipo de controle sobre a nomeação de parentes para os cargos políticos no Brasil. Em segundo lugar, é preciso salientar que a partir do momento em que a ocupação dos cargos políticos por parentes foi considerada legal, as instituições de controle – o Ministério Público e os Tribunais de Contas – não institucionalizaram nenhum tipo de controle para identificar o parentesco nesses cargos. As instituições de controle, incluindo o Ministério Público, buscaram identificar a presença de parentes nos cargos de chefia e de assessoramento com o objetivo de fiscalizar o cumprimento da súmula e notificar os municípios que por ventura descumpram a normativa.

O assunto de dificuldades para a identificação dos clãs políticos levou à criação de um índice que pudesse dar conta da presença destas organizações no seio das administrações públicas municipais da região Nordeste. Isso exigiu a criação de um ingente banco de dados com um amplo espectro de informações sobre os municípios da região. O banco de dados possui mais 40 mil informações distribuídas em 20 variáveis para 1511 municípios, o número menor de municípios que compõem o banco em relação ao total da região – 1.798 municípios - se dá em virtude da ausência de dados de alguns municípios, especialmente as informações sobre a realidade fiscal de muitas unidades. Os dados foram obtidos junto às bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

5.2 Índice de Clanismo Municipal - ICM

O índice de clanismo municipal busca captar a presença de clãs políticos nos municípios do Nordeste e diante da ausência de informações sobre a composição dos cargos nas administrações municipais representou um grande desafio. O primeiro obstáculo a ser superado foi a identificação de fontes seguras para a obtenção dos nomes dos ocupantes dos cargos. O segundo se refere ao critério de atribuição de parentela aos ocupantes dos cargos.

Não há registros oficiais sobre os ocupantes dos cargos das secretarias municipais, pois não há uma instituição nacional que controle e registre esses nomes. Parte desta falta de informação e controle ocorre, em boa medida, em virtude da própria autonomia que gozam os municípios. Além disso, o número de secretarias varia amplamente de acordo com cada unidade, o que levou à necessidade de restringir o número de secretarias analisadas para compor o índice. A escolha seguiu o critério da disponibilidade e confiabilidade das informações e por estes critérios as secretarias de educação, saúde e assistência social apresentaram as melhores condições de pesquisa. As três secretarias se organizam em nível estadual e nacional através fóruns e conselhos permanentes em virtude da necessidade de discussão e participação dos municípios nas decisões que envolvem as políticas nacionais nas três áreas. Por fim, as três secretarias também contam com orçamentos volumosos que segundo a percepção desenvolvida até agora pode ser um elemento atrativo para os clãs políticos.

Pelos menos as áreas de educação e saúde contam com limites mínimos de investimentos estipulados pela Constituição Federal, 25% do orçamento para educação e 15% para saúde. Já a assistência social, embora sem limites definidos, passou a ter papel de relevância com a consolidação e ampliação dos programas de transferência de renda ocorridos na última década e que delegou aos municípios o cadastramento e a gestão destes programas. Logo, o montante de recursos envolvidos nesses programas de transferência transforma a assistência social em uma área relevante para os municípios e também um importante espaço para os clãs políticos. É importante ressaltar que a pesquisa sobre perfil dos municípios brasileiros feita pelo IBGE inclui o levantamento de quantos municípios possuem primeiras damas são secretárias de assistência social. Um indicador importante, e único dado oficial, que se ocupa em levantar a presença de parentes do prefeito na estrutura administrativa dos municípios, este dado, porém, não será utilizado na construção do ICM. A razão é simples: a

pesquisa apenas pergunta se o ocupante do cargo é a primeira dama, excluindo a possibilidade de que outro parente (pai, mãe, irmã, irmão etc.) esteja ocupando o cargo.

O nome dos secretários das três pastas que compõem o ICM foi obtido por meio das seguintes fontes: UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), CONASEMS (Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde) e Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). As duas primeiras fontes são organizações que possuem seccionais em todo o país e organizam os secretários municipais em seus estados, a última fonte é a única que possui um cadastro nacional feito pelo Ministério de Desenvolvimento Social onde constam todos os secretários municipais de assistência social e os respectivos gestores do programa bolsa família em cada município.

Foi coletado o nome dos ocupantes das três secretarias para os 1511 que compõem o banco de dados⁵, o objetivo é criar um índice a partir do parentesco do ocupante da secretaria com o prefeito. A cada ocupante parente do prefeito o índice se eleva em um ponto, ou seja, o índice é gradativo de acordo com o número de parentes do prefeito. Assim, o índice segue uma gradação que vai de 0 a 3 no qual 0 significa nenhum parente do prefeito ocupando as secretarias e 3 significa que as três secretarias são ocupadas por parentes do prefeito.

A atribuição da parentela apresenta outro tipo de dificuldade, os dados não permitem a mensuração dos sobrenomes nos moldes propostos por Alesina (2011) ao estudar o nepotismo nas universidades italianas. Nesse estudo ele propõe um modelo de probabilidade entre os sobrenomes existentes nas cidades e a presença deles dentro das respectivas universidades. Dispondo de dados do registro civil dos municípios ele estima a probabilidade de estes mesmos sobrenomes existirem dentro do quadro de funcionários das universidades, os sobrenomes que aparecem acima da probabilidade estimada podem indicar o fenômeno do nepotismo. Esse modelo não se mostrou viável para a medição dos clãs políticos, pois não existem dados que permitam identificar os sobrenomes existentes em uma cidade e nem há disponível os dados de todos os secretários de todos os municípios.

A atribuição da parentela seguiu um critério mais simples: A partir do nome do prefeito e o nome dos secretários de Educação, Saúde e Assistência Social foram contrastados os sobrenomes a partir dos seguintes critérios:

- 1) Não foram considerados como parentes aqueles que possuem os sobrenomes Silva e Santos, pois são sobrenomes altamente difusos;

⁵ Ver Apêndice A

- 2) Na ocorrência de mais de um sobrenome, o último é a referência de comparação;
- 3) Observados os critérios acima, todos os secretários com sobrenomes iguais ao do prefeito são considerados seus parentes.

Os critérios levam em conta que os cargos políticos, os cargos de secretário, são os únicos espaços da administração pública em que os prefeitos podem nomear livremente seus parentes. Esse elemento permite supor que se houver um clã político instalado em um município a sua parentela estará ocupando estes cargos. Outro fator que deve ser ressaltado é que o ICM é composto apenas por três secretarias e não leva em conta a existência de parentes nas demais secretarias existentes no município.

Tabela 5.1
Municípios de acordo com o Índice de Clanismo Municipal - ICM

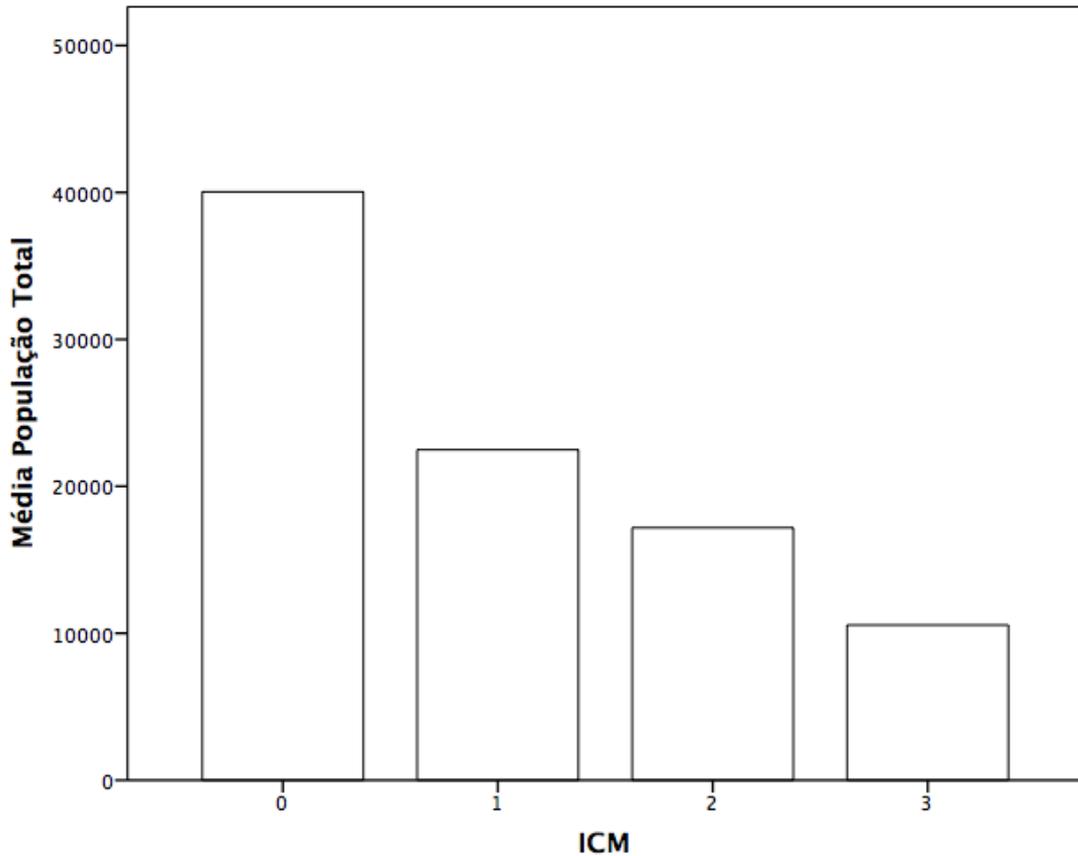
ICM	Municípios
0	870 (57,58%)
1	476 (31,50%)
2	150 (9,93%)
3	15 (0,99%)
Total	1511 (100%)

O resultado apresentado na tabela 5.1 revela que 42,42% dos municípios da região Nordeste possuem clãs políticos. Tomando nota esta informação é importante aprofundar um pouco mais a análise sobre estes municípios. A primeira dúvida é qual o tamanho destes municípios?

Já foi discutido no terceiro capítulo que as ciências sociais brasileiras desenvolveram uma forte crença de que os grotões do Brasil concentram as práticas políticas mais anacrônicas. Victor Nunes Leal (2012) é um dos exemplos discutidos que levanta a ideia de que as regiões mais distantes e menos urbanizadas concentravam as práticas coronelistas e que o avanço da urbanização e do desenvolvimento econômico eram as forças capazes de desestruturar estas práticas. Marengo (2013) em um trabalho instigante se dedica a compreender um pouco mais sobre a realidade da política local dos municípios brasileiros e destaca a quantidade de micro municípios e sua alcunha de grotões.

Figura 5.2

Média da população dos municípios por ICM



A figura 5.2 revela uma informação que corrobora a ideia de que os grotões concentram as práticas anacrônicas, os dados revelam que os clãs políticos apresentam maior concentração nos municípios de menor porte. Segundo o IBGE os municípios são classificados em quatro faixas de tamanho: Micro (menos de 10 mil hab.), Pequeno (de 10 a 20 mil hab.), Médio (de 20 a 100 mil hab.) e Grande (mais de 100 mil hab.). Como o gráfico ilustra os municípios que apresentam a existência de clãs políticos possuem uma média de população inferior àqueles que não apresentam clãs. Diante desta constatação, a pergunta que emerge é por que os clãs se concentram nos municípios de menor porte? Quais as possíveis explicações?

As possíveis respostas poderão ser respondidas por meio de uma análise mais completa sobre estes municípios. Para tal, foram elencadas algumas proposições que servirão de guia para a caminhada que será feita nas próximas seções, a primeira proposição sustenta que:

Proposição 1: Os clãs políticos encontram sobrevida no processo político como consequência do processo de descentralização política e da redistribuição tributária que criou uma forte assimetria na disponibilidade de recursos nos municípios.

O debate em torno da distribuição dos recursos remonta ao processo de redemocratização no qual os municípios foram os grandes beneficiados (ARRETCHE, 2004). O bolo tributário foi redistribuído na esteira do processo de descentralização e elevou a participação dos municípios garantindo ainda a autonomia necessária para sua aplicação. A proposição 1 sustenta que a maior disponibilidade de recursos nos municípios pode ser um fator crucial para a existência de clãs políticos. No entanto, antes de observar a questão dos recursos em si, convém analisar um pouco mais sobre o tamanho dos municípios visto que a quantidade de recursos está diretamente vinculada ao tamanho do município. A tabela 5.2 elenca os municípios da região Nordeste de acordo com seu tamanho e sua proporção em relação ao número total de municípios por estado.

Tabela 5.2

Municípios do Nordeste por unidade da federação de acordo com o tamanho da população

Estado	Tamanho dos Municípios				Total
	Micro	Pequeno	Médio	Grande	
Alagoas	28%	37%	33%	2%	74
Bahia	14%	42%	40%	4%	341
Ceará	9%	39%	48%	5%	175
Maranhão	19%	39%	38%	5%	177
Paraíba	61%	26%	11%	2%	181
Pernambuco	9%	35%	49%	7%	169
Piauí	71%	18%	11%	1%	180
R. G. Norte	59%	24%	15%	2%	141
Sergipe	38%	31%	28%	3%	74
		Total			1512

Fonte: IBGE

Em alguns estados os municípios de médio porte - com até 100 mil habitantes – representam um número considerável como na Bahia, Ceará e Pernambuco. Por outro lado, em alguns estados os micro municípios são maioria absoluta como na Paraíba e no Piauí. Estas diferenças acontecem em virtude do processo de emancipação de municípios no período pós-88 que virtualmente multiplicou o número de municípios, a maioria dos novos municípios criados foi de pequeno porte. Como aponta Tomio (2005) entre 1980 e 2000 foram criados 1.586 novos municípios, dessas novas unidades mais de 53% tinham menos de cinco mil habitantes e a média de incremento no número de municípios foi de 35% em termos nacionais.

A ausência de uma esfera política para regular a criação de novos municípios abriu espaço para que surgissem lógicas distintas em cada estado, pois cada um ficou responsável

pela definição dos critérios para a emancipação. Assim, no Rio Grande do Sul houve um incremento de 104% no número de municípios entre os anos 1988 e 2000, que elevou o número de 244 municípios para 497. Enquanto em Sergipe, houve acréscimo de apenas um novo município no mesmo período. O Nordeste teve um incremento total de 365 municípios em adição aos 1426 que já existiam. Contudo, retornando ao tema dos recursos e sua importância para os clãs políticos foi visto que estas organizações tendem a se concentrar nos municípios menores. Quais as possíveis explicações para isso?

Há um relativo consenso de que na Constituição de 1988 os municípios foram os grandes beneficiados, não apenas pela autonomia administrativa, já que foram elevados à categoria de unidade federativa, mas também pelo ganho de recursos auferidos via transferências constitucionais com o aumento da sua participação na arrecadação tributária em relação aos outros dois níveis de governos (ARRETCHE, 2004). A autonomia administrativa obtida pelos municípios foi acompanhada de uma maior participação na divisão do bolo tributário. O forte viés descentralizador foi acompanhado de uma maior fatia de recursos, o detalhe é que a nova configuração tributária foi marcada por um caráter antimetropolitano da repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios e criou um cenário em que os municípios com menos habitantes possuem mais recursos per capita do que os municípios com maior número de habitantes. Este padrão de distribuição dos recursos cria um cenário altamente dissonante dentro dos estados, pois a maior disponibilidade per capita de recursos nos municípios de menor porte permite o surgimento de lógicas políticas distintas.

Tabela 5.3

Média dos Valores Per Capita do Fundo de Participação dos Municípios do Nordeste- 2011⁶
(em Reais)

	Micro	Pequenos	Médios	Grandes
FPM percapita	1.106,91	648,15	464,44	296,04

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

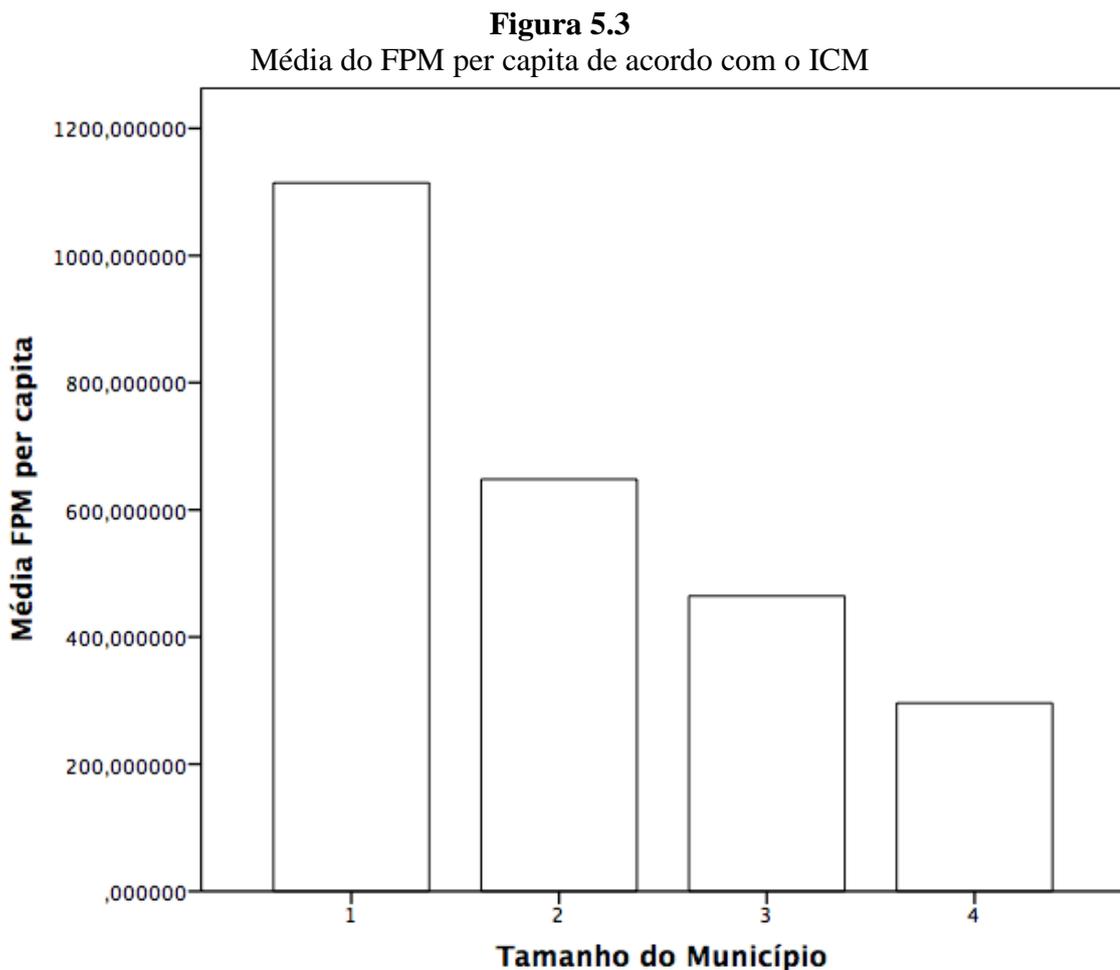
Como os municípios foram os maiores ganhadores do processo de descentralização, as assimetrias na redistribuição do bolo tributário provocam situações dissonantes, onde os municípios menores podem contar com até 10 vezes mais recursos per capita oriundos do FPM do que aqueles de maior porte, conforme apresenta a tabela 5.3. Segundo Arretche (2004), cenários com tamanha assimetria podem gerar incentivos para a gestão predatória,

⁶ Tamanho dos municípios: Micro (menos de 10 mil hab.), Pequeno (de 10 a 20 mil hab.), Médio (de 20 a 100 mil hab.) e Grande (mais de 100 mil hab.).

pois muitos gestores municipais não se deparam com a necessidade de arrecadar recursos e optam por manter os municípios na dependência das transferências governamentais.

A assimetria na distribuição dos recursos e, conseqüentemente, a sua maior disponibilidade nos municípios de menor porte são fortes incentivos para a presença de clãs políticos nestas unidades. Os clãs dependem fortemente dos recursos públicos para a manutenção de sua estratégia de reprodução na estrutura administrativa e sua sobrevivência no sistema político.

A figura 4.3 apresenta exatamente a relação entre os recursos disponíveis e a presença de clãs políticos. O FPM per capita foi escolhido como variável *proxy* para representar a disponibilidade de recursos, pois excluindo-se os limites constitucionais de investimento em educação e saúde, o restante dos recursos pode ser aplicado de acordo com os objetivos do gestores municipais. Dessa maneira, conforme a figura 5.3, os clãs políticos se aglutinam em municípios com maior disponibilidade de recursos, ou seja, aqueles de menor porte.



Esta constatação leva a crer que os clãs políticos encontram nos municípios de menor porte a fonte de sua longevidade em virtude da maior disponibilidade de recursos necessários

para sua sobrevivência. No entanto, por que os clãs políticos necessitam de recursos para sobreviver? E por meio de qual estratégia eles conseguem manter-se no poder e sobreviver no atual contexto político? A proposição 2 sinaliza uma resposta para estas perguntas:

Proposição 2: Os clãs políticos utilizam uma estratégia de distribuição de recursos escassos por meio da criação de empregos na administração pública como mecanismo principal para a manutenção de suas redes clientelistas.

No capítulo anterior discutiu-se como o arcaísmo sempre foi persistente no sistema político brasileiro: fenômenos como o coronelismo, o clientelismo e os clãs eleitorais foram temas perenes na literatura das ciências sociais brasileiras. A presença destes elementos arcaicos se estendeu a contextos políticos amplamente diferentes desde o Império à Ditadura. O processo de redemocratização, como todo evento histórico de relevância, não é feito apenas de mudanças, mas também de muitas continuidades. As continuidades presentes no sistema político são aquelas que há décadas e até séculos são os dínamos da política brasileira e que foram cristalizadas na nova constituição democrática de 1988.

Fernando Abrucio (2005) afirma que o notável processo de descentralização vivido pelo Brasil no decorrer do período pós-88 trouxe como um dos seus efeitos perversos a sobrevivência de práticas políticas anacrônicas. Havia a crença de que as práticas políticas enraizadas no sistema político brasileiro ao longo de séculos perderiam espaço para a política institucionalizada e competitiva entre partidos e programas, pois a mudança das regras formais implica na reorganização estratégica dos atores (NORTH, 1991). Porém, a história tem demonstrado que as práticas políticas arcaicas como o clientelismo sobrevivem ao contexto democrático e continuam a se utilizar da estrutura da administração pública para gerar benefícios privados com o objetivo de obter apoio político.

As práticas políticas que ganharam sobrevivência no Brasil democrático são aquelas mesmas que historicamente fazem parte do receituário político das várias regiões do Brasil e que geralmente assumem o nome de clientelismo. As práticas clientelistas são fenômenos bastante noticiados na literatura sobre a formação social e política brasileira. No terceiro capítulo discutiu-se como a literatura aborda este fenômeno que incorpora uma sorte de práticas que não são claramente definidas. Essa imprecisão conceitual com o qual o clientelismo é tratado no Brasil gera algumas confusões no uso do conceito, como também cria dificuldades na aproximação empírica do fenômeno.

5.3 Breve discussão teórica sobre o clientelismo e a patronagem

De acordo com Graziano (1980) o clientelismo deve ser classificado como um tipo de relação diádica porque o seu fundamento reside na reciprocidade entre dois atores e a defecção de um deles implica na destruição de toda a relação. O clientelismo não gera, portanto, entidades supraindividuais capazes manter a relação independentemente da vontade dos atores. Este elemento volitivo, por sua vez, deve ser levado em consideração no momento da definição da relação patrão-cliente, pois não havendo essa força supraindividual que imponha a relação clienteslista, ela passa a se fundamentar apenas na reciprocidade e na confiança entre os atores que mantêm a relação. Ainda segundo Graziano (1980), a diáde clientelista permite a geração de ação coletiva de modo mais eficiente do que em relações baseadas em termos formais ou nos termos amparados pelo aparato legal.

O fenômeno da patronagem também pode ser considerado como uma relação diádica, porém ao contrário do clientelismo, ele pressupõe que um dos atores esteja ocupando um cargo público e através dele busque apoio político. No clientelismo nenhum dos atores necessita ocupar um cargo público para angariar apoio político, pois eles podem ter a disposição recursos que não estão vinculados a um cargo público ou sequer ao Estado. Essa diferença pressupõe que no clientelismo os atores podem utilizar recursos privados para obter apoio político, o que caracterizaria o fenômeno como mais abrangente que a patronagem (AMES, 2003; GRAZIANO, 1980). No entanto, há quem apresente discordâncias consistentes em torno da diferença entre os dois conceitos; para Barry Ames (2003) a patronagem é o fenômeno e o clientelismo o seu epifenômeno. A sua perspectiva sustenta que a sábia utilização de recursos do Estado em troca de apoio político é capaz de gerar a relação diádica e permite o surgimento do clientelismo.

Judith Chubb (1981) oferece alguns argumentos que corroboram a perspectiva de que a patronagem é o fenômeno que permite a obtenção de apoio político por meio do cargo público. Em um interessante estudo de caso sobre a cidade de Palermo na Itália ela busca compreender como funcionava a construção do consenso político que garantia ao partido *Democrazia Cristiana* (DC) o controle do processo político da cidade. A autora sustenta que este consenso político é gerado por uma imbricada rede de incentivos materiais - ou pelo menos a promessa de tais incentivos – somada a um senso bastante capilarizado de auto interesse.

O motor da máquina política palermitana é o gasto público em larga escala na forma de empregos, de promoções por indicação política e por um sistema de compensação que cria posições entrelaçadas de privilégio para os indivíduos dentro da administração pública. Estes elementos, para além da manutenção de uma relação clientelística, também permite a

formação de uma congruência de objetivos e/ou interesses entre o patrão e o cliente. Estes componentes ideológicos e materiais dão vida a um sistema de patronagem baseado na astuta distribuição da escassez ou invés da distribuição maciça de benefícios. O elemento crucial é a manutenção da esperança do raro privilégio da obtenção de um emprego fixo e bem remunerado em uma cidade cuja economia possui uma natureza altamente marginal em relação à administração pública. Dessa maneira, é possível sintetizar a estratégia do consenso da *Democrazia Cristiana (DC)* na capacidade de obter uma máxima clientela com o mínimo custo possível em termos de benefícios.

Quando o debate entre patronagem e clientelismo é trazido para a esfera da literatura brasileira, é possível perceber que os conceitos se confundem e que todos os argumentos – tanto da patronagem como do clientelismo – são condensados no termo clientelismo. No entanto, os autores que discutem a formação do sistema clientelista no Brasil salientam que os recursos do Estado tiveram sempre um papel crucial no funcionamento do clientelismo. Nunes (2010), por exemplo, revela algumas indicações de que a patronagem foi o fenômeno capaz de fomentar um processo político baseado na troca de favores:

Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apoiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem, ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais “corretores” dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros de poder (NUNES, 2010:32).

Embora o autor não considere a diferença entre os dois conceitos, pois em sua acepção o sistema clientelista assume as funções de canal de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado, sua perspectiva do clientelismo incorpora elementos sincréticos ao sustentar que o sistema clientelista se desenvolveu no Brasil em paralelo ao fortalecimento da estrutura de parentela e ao uso dos recursos públicos.

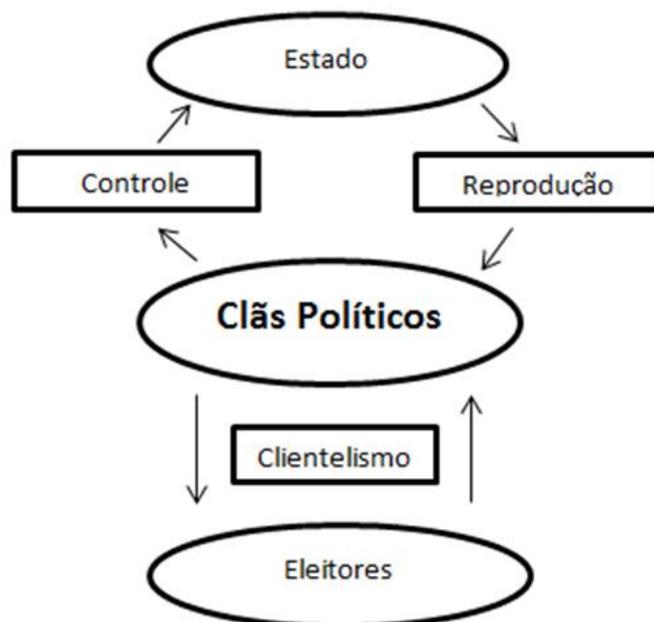
Esta conformação sincrética que engloba a estrutura de parentela e o clientelismo permitiu que os padrões de dominação política baseados nas relações pessoais permeassem as instituições formais. E esta ampla impregnação de interações pessoais nas instituições formais é que foi capaz de preparar o terreno para a reprodução dos clãs políticos. Nesse contexto, o clientelismo que se desenvolveu alicerçado no clientelismo se tornou o canal de comunicação principal entre o Estado e a Sociedade e veio junto com a forte presença das relações familiares.

Diferentemente do que ocorreu em Palermo onde o centro da patronagem era o partido político (*Democrazia Cristiana*), no Brasil o centro da patronagem foram os grupos políticos familiares, os clãs políticos, que elevaram esta prática política à categoria de canal de comunicação institucional entre povo e elites governantes. Percebe-se, pois, que no Brasil o fenômeno do clientelismo ganha outra perspectiva e incorpora os elementos da patronagem, visto que os recursos públicos são parte fundamental da estrutura do clientelismo brasileiro (NUNES, 2010). A partir desta perspectiva parece mais profícuo uma aproximação empírica do clientelismo à brasileira baseada na estrutura da patronagem, pois permite compreender como os recursos públicos são utilizados para a manutenção desta rede.

Partindo da perspectiva de Nunes (2010) e da essência informal da díade clientelista discutida por Graziano (1980) faz sentido supor que o caráter informal das relações clientelistas encontra reflexo na essência informal das organizações clânicas e permite a retroalimentação entre o clientelismo e os clãs políticos.

Os clãs políticos, como apresentado anteriormente, são orientados para a ação política com o objetivo de controlar o processo político nos municípios e se reproduzir na administração pública. Diante disso, o clientelismo se apresenta como um poderoso meio de obtenção de apoio político com baixo custo e serve de principal mecanismo para a ação dos clãs.

Figura 5.4
Estrutura dos Clãs Políticos no Brasil



A razão para a sobrevivência dos clãs políticos está na sua capacidade de gerar ação coletiva de forma mais eficiente a partir de uma base social cuja principal forma de relacionamento é o clientelismo e os elementos sincreticos propostos por Nunes (2010) lançam mais luzes sobre o seu funcionamento.

O clientelismo é um sistema de fluxo de controle de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseadas em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico (NUNES, 2010:41).

Esta definição traz à tona alguns elementos centrais: o clientelismo intermedia interesses e possui uma estrutura hierárquica composta de unidades clientelistas. O argumento se assemelha com a definição de pirâmides clientelistas apresentada por Scott (1972) em que a pirâmide clientelista é a reprodução em maior escala do cluster clientelista no qual o patrão pode manter relações com um conjunto de clientes. O agrupamento destes clusters em torno de uma estrutura centralizada cria a relação clientelista verticalizada, em que os recursos têm como origem o topo da pirâmide e são distribuídos ao longo da estrutura a partir dos clusters conectados.

Kaufman (1974), por sua vez, considera que a desigualdade, a reciprocidade, o personalismo e o privatismo são elementos cruciais da relação clientelística. Além disso, ele também defende que a relação clientelista não deve ser encarada como uma relação entre duas pessoas apenas, mas que existe a possibilidade de que os atores podem se engajar em uma complexa rede gerando clusters ou estruturas piramidais mais centralizadas cuja ligação entre os membros seja a relação patrão-cliente.

Embora os argumentos apresentados por Nunes (2010), Scott (1972) e Kaufman (1974) lancem novos olhares sobre o clientelismo e possam de certa maneira lançar dúvidas sobre o argumento de Graziano (1980) de que o sustentáculo do clientelismo é a relação diádica, não é possível afirmar que a ideia da diáde esteja superada. Vale ressaltar que a estrutura piramidal apresentada por Nunes (2010) e Scott (1972) não discute o caráter volitivo da relação clientelista, aliás, a lógica hierárquica da estrutura piramidal pressupõe inclusive a existência de uma entidade supraindividual que mantenha a estrutura da pirâmide em funcionamento.

Por fim, o debate sobre o clientelismo e a patronagem serviu para clarear como os fenômenos são abordados pela literatura e como o fenômeno brasileiro ganha contornos peculiares que escapam das definições até aqui. A discussão aporta algumas reflexões que serão importantes para a compreensão do funcionamento das organizações clínicas brasileiras. Em primeiro lugar, do ponto de vista teórico, fica mais claro que o fenômeno que se busca é a patronagem, o que se busca é saber como os clãs políticos utilizam os recursos públicos para a obtenção de apoio político. Fica bem evidente com os argumentos trazidos por Chubb (1981) de que este é o elemento que se quer compreender aqui. Em segundo lugar, Chubb (1981) também contribui com algumas ideias sobre a concentração dos clãs políticos nos municípios de menor porte. Os municípios de menor são aqueles cuja economia depende, em sua ampla maioria, do poder público municipal, ou seja, não há outra fonte estável de empregos e recursos a não ser a prefeitura municipal. Dessa maneira, mensurar o clientelismo nos municípios passa a ser fundamental para a compreensão dos clãs políticos. Vale lembrar, que o clientelismo brasileiro é um tipo híbrido de patronagem e o conceito de clientelismo será mantido para se referir à prática de utilização dos recursos públicos para a geração e apoio político.

5.4 Índice de Patronagem

A primeira consideração que deve ser feita sobre a mensuração do clientelismo é que de acordo com a perspectiva de Nunes (2010) de um tipo de clientelismo que depende fortemente do Estado, este hibridismo leva a crer que parece mais profícuo buscar a mensuração do fenômeno a partir da patronagem e estruturá-la em duas partes: 1) A geração de emprego na administração pública e; 2) O apoio político obtido por esta estratégia.

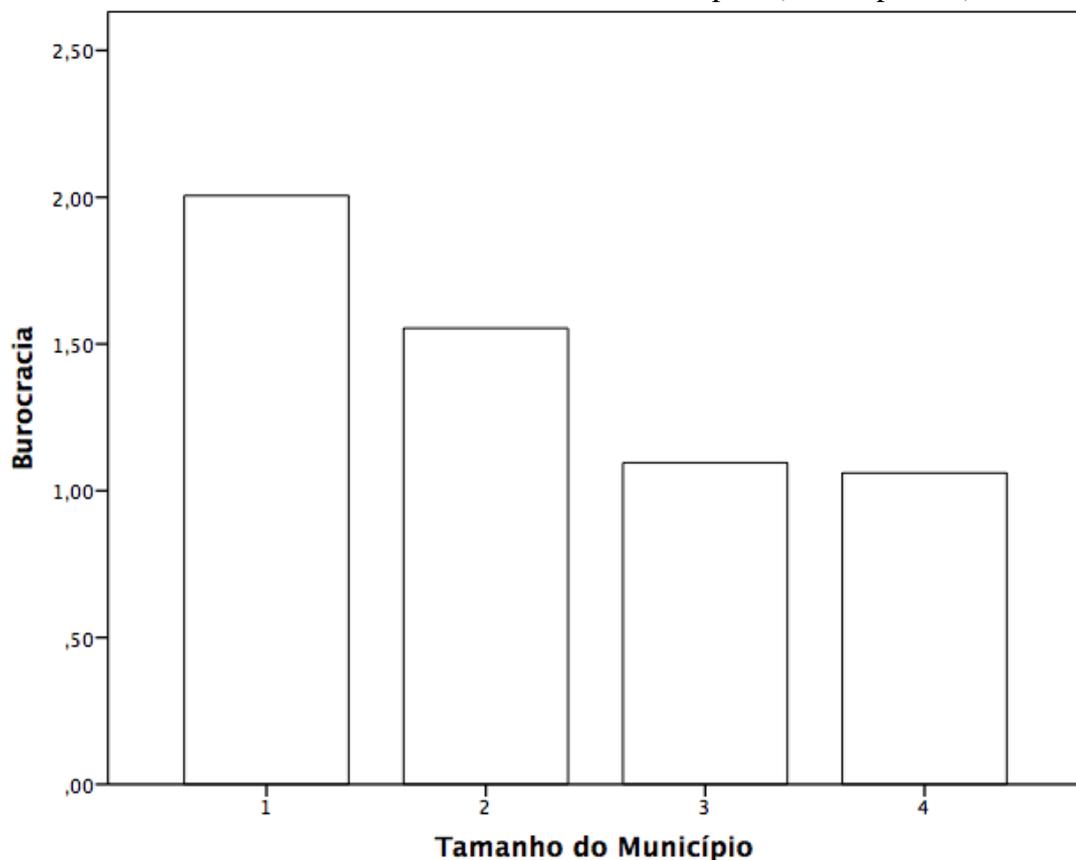
A primeira parte, a utilização dos recursos públicos na geração de empregos, pode ser medida de forma mais objetiva, pois a criação e extinção de cargos de confiança, cargos temporários e cargos políticos – o secretariado municipal – depende exclusivamente do poder político local. Portanto, o tamanho da burocracia nos municípios depende única e exclusivamente do processo político municipal, o que permite supor que o seu tamanho reflita uma lógica política particular e que é possível tomar a burocracia como um dos indicadores para mensurar a patronagem. A segunda parte, que se refere ao apoio político obtido por esta estratégia, também encontra a possibilidade de mensuração mais objetiva a partir dos votos recebidos nas últimas eleições e uma variável de dominância eleitoral vai ajudar a compreender qual o resultado das práticas clientelistas.

O tamanho da burocracia ajuda a compreender como os recursos são distribuídos a partir da lógica política local. Em outras palavras, o tamanho da burocracia indica claramente quais as prioridades dos gestores municipais: gerar bens privados (empregos/salários) ou gerar bens públicos (políticas públicas). Para medir o tamanho da burocracia foi construído um indicador que contempla o número total de servidores de um município em relação à sua população. Os dados sobre a burocracia nos municípios é disponibilizado pelo IBGE através da pesquisa MUNIC (Perfil dos Municípios Brasileiros) e apresenta todo o quadro funcional do município, seja o número de estatutários ou de cargos de confiança. Para este índice será utilizado o número total de servidores, pois assim será possível identificar se o tamanho do funcionalismo municipal está alto ou baixo em relação à população total do município.

A figura 5.5 revela que os municípios de menor porte possuem uma burocracia maior do que aqueles municípios maiores, e levando em conta que estes municípios menores contam com mais recursos per capita, permite supor que estes recursos estão sendo direcionados para a geração de benefícios individuais (empregos) e isso se adequa à estratégia dos clãs políticos.

Figura 5.5

Burocracia de acordo com tamanho dos municípios (desvio padrão)



Fonte: IBGE

Contudo, também chama a atenção os casos extremos que se apresentaram na amostra; por exemplo, o município de Guimarães no Rio Grande do Norte possui um número de

servidores que corresponde a 22,09% da população do município. Em outro caso, no estado da Paraíba, o município de Parari possui uma burocracia que atinge 17,14% da população e em Fortim, no Ceará, o mesmo número atinge 16,18%.

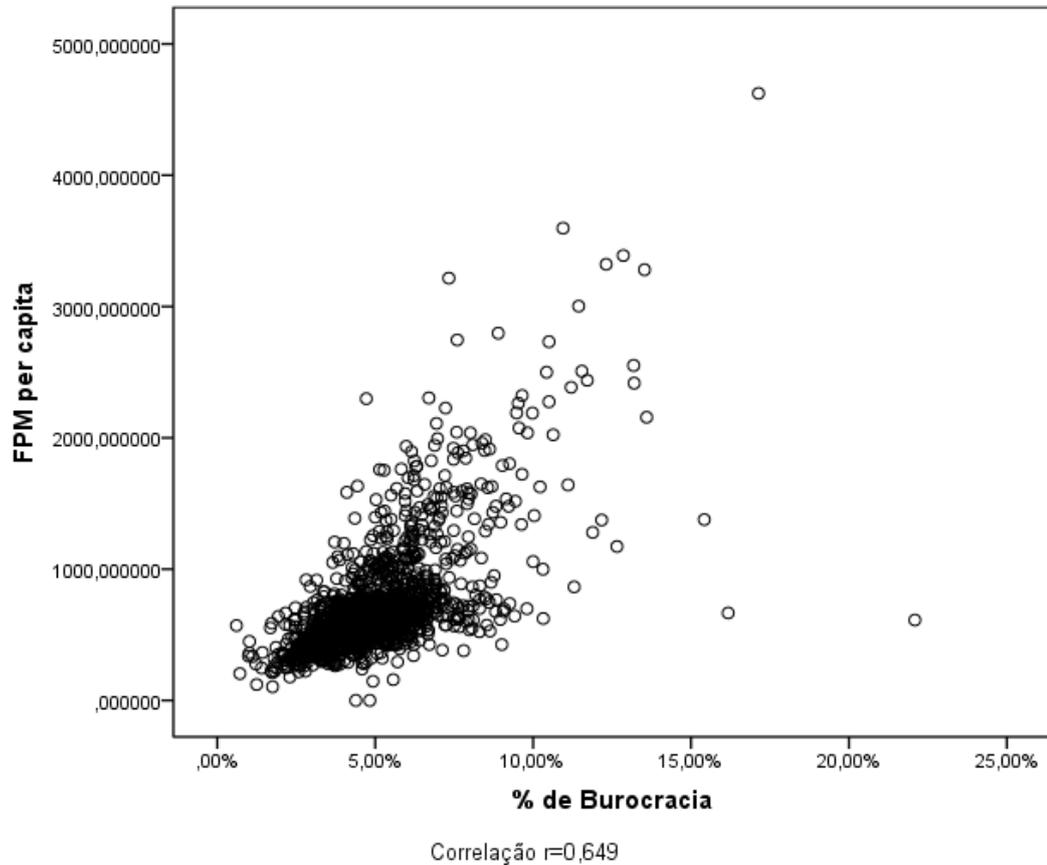
A grande variação entre o tamanho das burocracias representa as distintas lógicas do processo político local, cada município prioriza os seus gastos de acordo com o processo político no qual ele está envolvido. Nos municípios médios e nas capitais o processo político competitivo e institucionalizado, cujos mecanismos de fiscalização estão mais presentes, não há espaço para a priorização do clientelismo e da patronagem como mecanismo básico de obtenção de apoio político. O contrário ocorre nos micro e pequenos municípios nos quais os mecanismos de fiscalização são débeis e a institucionalização da política é menor, além disso, as poucas alternativas econômicas nestes pequenos lugares transforma o poder municipal na principal fonte de estabilidade econômica.

A diferença entre o tamanho dos municípios e a sua burocracia faz emergir algumas considerações: A primeira é que parece óbvio que essa diversidade representa lógicas políticas distintas. Pois, a desproporcionalidade no tamanho da burocracia leva a crer que os municípios de menor porte podem estar mais propícios às práticas de patronagem. A segunda é que eles também foram os maiores beneficiários da redistribuição tributária, assim o tamanho da sua burocracia também estaria ligado à maior disponibilidade de recursos.

Nesta perspectiva, parece possível supor que a maior disponibilidade de recursos pode se correlacionar positivamente com o tamanho da burocracia; mais recursos representam mais benefícios que podem ser distribuídos por meio de redes clientelistas. A correlação entre as duas variáveis apresenta um índice consistente ($r=0,649$), esta relação positiva corrobora a ideia de que o tamanho da burocracia se vincula fortemente com a disponibilidade de recursos conforme ilustra a figura 5.6.

Os clãs políticos se alimentam desta relação entre os recursos e a geração de benefícios individuais para garantir mais apoio político. Esta relação peculiar de clientelismo é o dínamo básico da política na maioria das localidades de menor porte.

Figura 5.6
Tamanho da Burocracia e Disponibilidade de Recursos



Esta forma peculiar de clientelismo que incorpora fortemente os elementos da patronagem, na qual os recursos públicos são os motores básicos da engrenagem precisa ser mensurada de alguma maneira que possa contribuir para entender como os clãs funcionam. Dessa maneira, mensurar o clientelismo a partir da patronagem é uma saída que permite avaliar como se processa astuta distribuição dos recursos públicos por meio da geração de cargos na administração pública. Optou-se por criar um índice de burocracia que se baseia em duas variáveis de receita e mais duas de despesa. As variáveis de receita são: FPM per capita e Receita per capita. A primeira variável revela o tamanho da participação do município no bolo tributário e o também acaba por incluir o tamanho do próprio município. A segunda traz o tamanho do restante da receita do município em impostos e demais transferências voluntárias, pois é necessário saber o quanto o município dispõe de receita total per capita para evitar distorções com os municípios de maior porte que recebem menos FPM e, por conseguinte, não dependem do FPM para gerar empregos.

Tabela 5.4
Índice de Patronagem

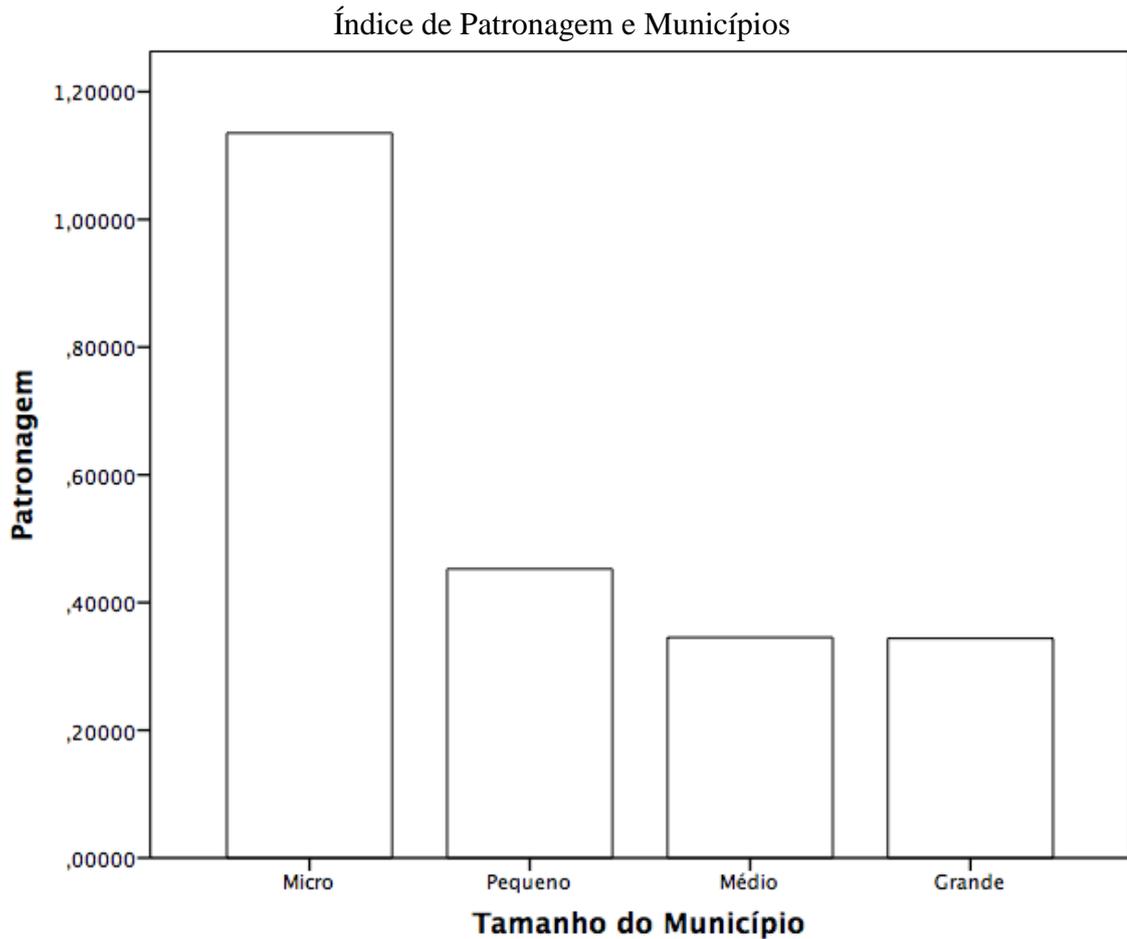
Componentes	Carga Fatorial			
Despesas com Pessoal Percapita, 2011	0,914			
FPM Percapita, 2011	0,836			
Receita Percapita, 2011	0,935			
Burocracia, 2011	0,857			
Método dos principais componentes				
	Intercorrelações (<i>r</i>) entre os componentes do índice de patronagem			
	Despes	FPM	Reccap	Buroc
Despes	1,00	0,625	0,891	0,703
FPM	0,625	1,00	0,710	0,649
Reccap	0,891	0,710	1,00	0,695
Buroc	0,703	0,649	0,695	1,00

Nota: todas as correlações são estatisticamente relevantes no nível 0,01 ou mais.

As duas variáveis que representam as despesas são: o índice de burocracia e a despesa com pessoal per capita. A variável de burocracia per capita que foi apresentada anteriormente representa o tamanho da burocracia do município em relação à sua população, em outras palavras, ele representa o quanto da população está consta na folha de pagamento do município. A variável de despesa de pessoal per capita busca apurar o tamanho do gasto per capita com a folha de pagamento. Sabe-se que a lei de responsabilidade fiscal limita o gasto com pessoal, no entanto, esse limite não versa sobre o tamanho do quadro funcional. Assim, as duas variáveis captam o tamanho da burocracia e do gasto que o município tem para manter esta estrutura.

Novamente, a figura 5.7 demonstra que a balança pesa para os municípios de menor porte, especialmente micro municípios com até 10 mil habitantes. Para estes municípios, o índice de patronagem revela uma forte concentração e permite afirmar que a prática do clientelismo se concentra, em sua maioria, nestas localidades. Logo, em resumo, os clãs políticos se concentram nos municípios de menor porte onde encontram maior disponibilidade de recursos que permite o desenvolvimento da patronagem como forma de obter apoio político.

Figura 5.7

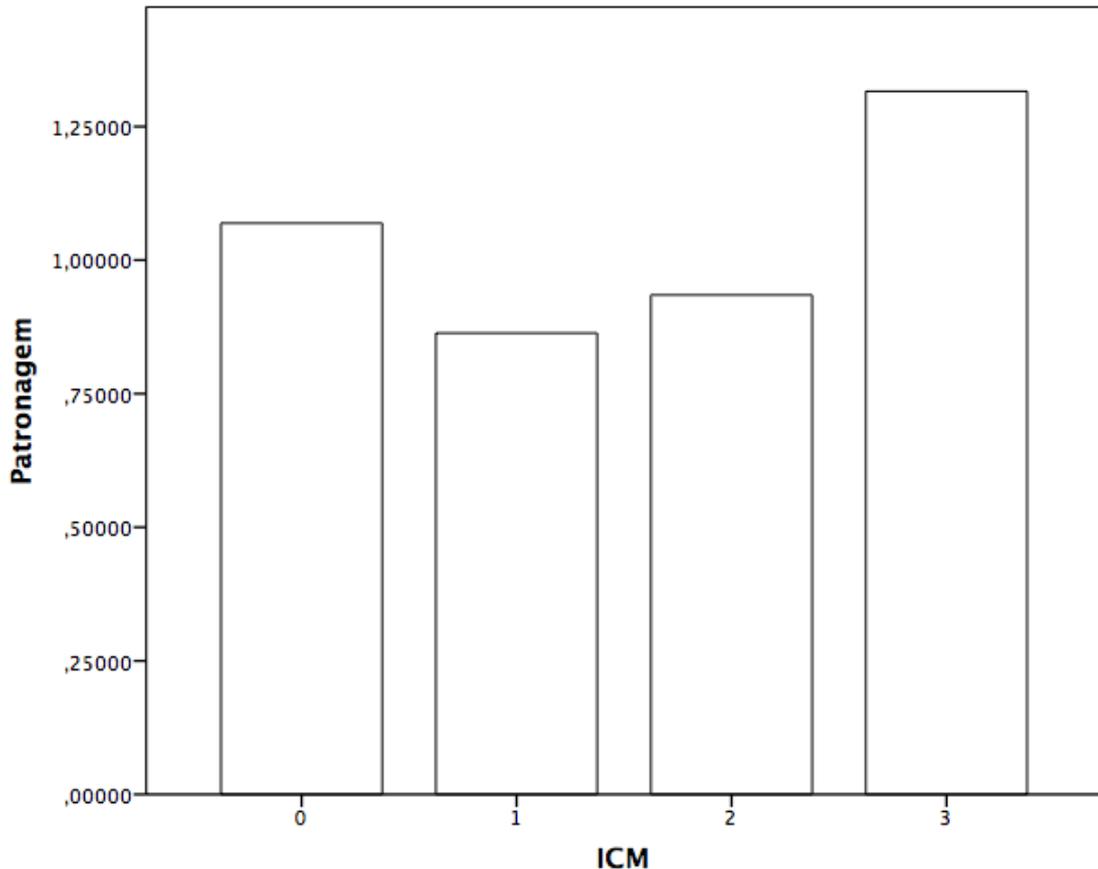


A questão que se apresenta agora é saber como esta estratégia dos clãs político pode gerar de fato mais apoio político. De fato, o clientelismo gera mais apoio político nestes municípios? Como é possível medir este apoio? A terceira proposição oferece um guia para as possíveis respostas:

Proposição 3: Os clãs políticos buscam maior disponibilidade de recursos para gerar maior apoio eleitoral, controlar o processo político local e garantir a sua sobrevivência por meio práticas de patronagem/clientelismo.

A relação que se estabelece nas práticas de patronagem e clientelismo se manifesta essencialmente por meio de recursos materiais: de um lado os cargos e do outro o apoio político. Os cargos foram medidos a partir do tamanho da burocracia que apresentou a desproporcionalidade dos municípios controlados por clãs. A figura 5.8 apresenta a patronagem de acordo com ICM na qual é possível verificar que os municípios com maior ICM são os que concentram maior índice de patronagem.

Figura 5.8
Patronagem e ICM



A prática do clientelismo tem como resultado o maior fluxo de apoio político que se manifesta por meio do processo eleitoral. Os clãs políticos conseguem sobreviver por meio deste constante apoio eleitoral que garante o acesso aos cargos mais desejados e, por conseguinte, abrem as portas para mais recursos e mais clientelismo. Este processo de retroalimentação entre os clãs políticos e clientelismo é possível porque os clãs se alimentam da formalidade do processo político, eles disputam o espaço de competição pelo poder com os partidos políticos.

Para entender melhor o argumento é salutar regressar aos argumentos Helmke e Levitsky (2005) que foram atentamente discutidos no segundo capítulo. Naquele momento, os autores produziram uma tipologia sobre as organizações informais e eles sustentam que as organizações informais podem ter um caráter bastante competitivo quando disputam o espaço com as organizações formais. Os partidos políticos são as organizações formais do sistema político por meio das quais o poder pode ser disputado em um contexto competitivo, com programas e regras claras. Os clãs políticos, por sua vez, como organizações informais se

alimentam desta lógica formal utilizando os partidos apenas como plataformas formais para a disputa do poder.

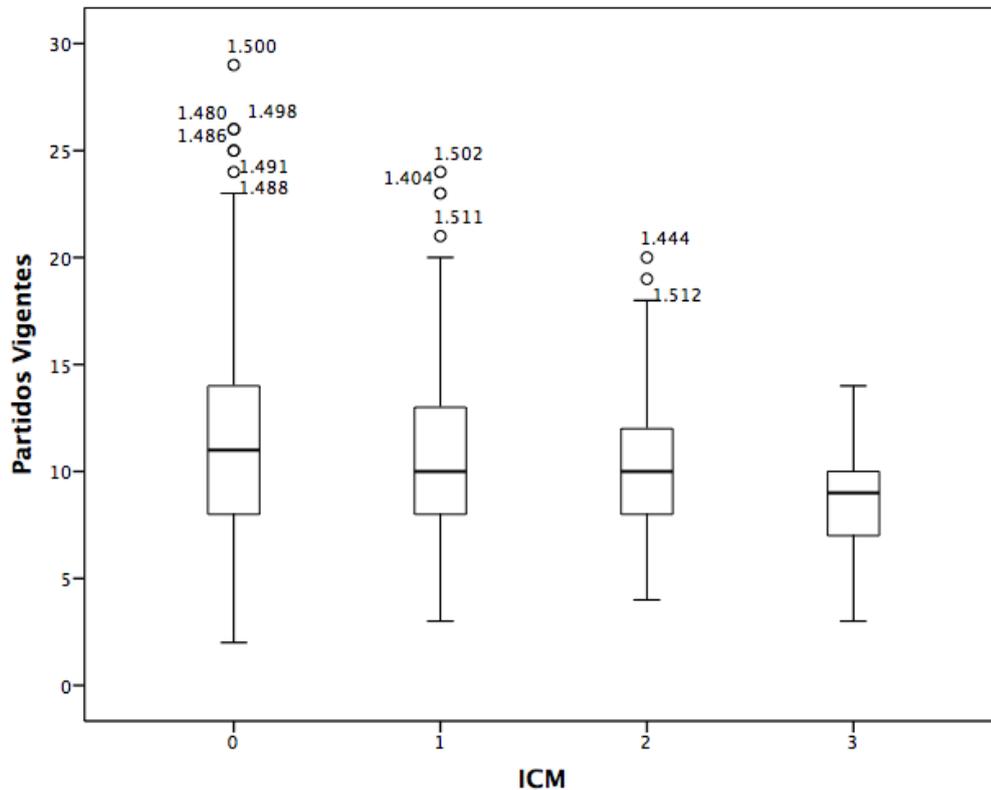
Dessa forma, para que os clãs políticos possam controlar o poder nos municípios é necessário que haja apenas um número de partidos necessários para a formalização da disputa. Em outras palavras, os clãs controlam a institucionalização do processo político nos municípios. Os municípios controlados por clãs políticos possuem um número bem menor de partidos vigentes do que aqueles municípios que não possuem clãs. A lógica é simples: quanto mais partidos políticos no município maior é o cenário de disputa que os clãs devem enfrentar. Em contextos menos institucionalizados, com menos partidos, os clãs assumem a primazia na disputa do poder e conseguem de forma mais eficiente carrear apoio político para suas pretensões por meio do clientelismo.

Dois pontos emergem desta discussão: O primeiro se refere ao nível de institucionalização da política local; e o segundo, a eficácia do apoio político obtido pelos clãs. Para mensurar a institucionalização do processo político local será utilizado o número de partidos vigentes, pois ele fornece o nível da organização política municipal, ou seja, as forças políticas mais institucionalizadas se concentram nos partidos. Dessa maneira, quanto maior o número de partidos maior será o nível de institucionalização da política local. A eficácia dos clãs políticos na obtenção de apoio político se manifesta, a sua vez, por meio da quantidade de votos obtida. Por esta lógica, os atores políticos mais eficientes são aqueles que logram obter maior número de votos em um processo de disputa eleitoral.

Convêm iniciar pelos partidos políticos e saber se existe alguma relação com ICM dos municípios. Os partidos vigentes são aqueles partidos registrados no TSE e aptos a disputar qualquer processo eleitoral, isto é, que estão com as obrigações cumpridas junto à Justiça Eleitoral e possuem diretoria registrada. Os dados da figura 5.9 revelam que o número de partidos políticos diminui na medida em que se eleva a presença de clãs políticos. Isto corrobora a ideia de que os clãs políticos disputam com os partidos políticos a primazia na disputa pelo poder nos municípios.

De acordo com a tipologia de Helmke e Levitsky (2004) a competição entre as organizações formais e informais ganha forma na medida em que as instituições formais são ineficientes e abrem espaço de divergência para as instituições informais que estruturam incentivos sistemáticos para a competição. Por esta perspectiva, os partidos políticos são organizações menos eficientes na geração de apoio político e abrem espaço para os clãs políticos, que por meio de seus incentivos, a distribuição dos recursos via clientelismo e suas relações informais, logra gerar um fluxo de apoio político maior.

Figura 5.9
Desvio padrão Partidos vigentes e ICM



A ineficácia de obtenção de apoio político dos partidos pode ser explicada pelo baixo nível de confiança depositado nestas organizações. Em pesquisa recente, o IBOPE (2009) verificou que mais 69% dos brasileiros possuem nenhuma ou quase nenhuma confiança nos partidos políticos. Soma-se a isto a ineficiência dos controles de pesos e contrapesos nos municípios, instituições capazes de coibir as práticas políticas anacrônicas. Como afirma Abrucio (2005), a democratização assimétrica gerou este cenário em que os poderes locais encontram poucas barreiras formais para a preponderância do executivo sobre os demais poderes.

O apoio político gerado pela patronagem se concretiza no processo eleitoral, a obtenção dos votos nas eleições é uma variável que permite mensurar a correlação entre a patronagem e a obtenção de apoio político. Neste sentido, um índice de dominância eleitoral ajuda a apreender como este apoio ganha forma e se baseia nos últimos quatro processos eleitorais. A média entre os votos válidos recebidos pelos candidatos a prefeito permite identificar o tamanho do apoio político obtido nestes municípios, além disso, também sinaliza claramente o nível de competitividade eleitoral existente em cada unidade. Ou seja, a elevação da média dos votos válidos obtidos sinaliza a maior dominância do candidato dentro do pleito

ao mesmo tempo indica o baixo nível de competitividade. É plausível supor que em contextos competitivos a dominância de um candidato seja uma possibilidade mais distante, enquanto em cenários com baixa competitividade a dominância de um candidato pode emergir com mais facilidade. A ideia de utilizar os votos válidos como variável *proxy* para a dominância eleitoral foi proposta por Vanhanen (2000) que considera esta variável bastante eficiente na mensuração do fenômeno.

Tabela 5.5
Dominância Eleitoral nos Municípios do Nordeste do Brasil -2004/2012
(Média dos votos de acordo com o tamanho do município)

% Votos Vencedor	Micro			Pequenos			Médios			Grandes		
	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012
<50%	12,7	11,3	12,5	18,0	15,2	13,8	29,4	20,9	21,4	48,1	18,5	18,5
50 a 60%	61,7	61,0	64,2	62,4	63,0	66,4	58,6	58,4	63,0	35,2	50,0	61,1
>60%	40,6	28,1	23,8	20,0	22,2	20,2	12,3	20,9	15,9	16,7	31,5	20,4

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Observando os votos válidos das três últimas eleições – 2004, 2008, 2012 - já é possível verificar algumas tendências. Os dados da tabela 5.5 são distribuídos de acordo com o tamanho dos municípios e são apresentados pela proporção média em relação à votação. O comportamento nas três eleições aponta para um resultado de certa maneira já esperado, pois as votações abaixo de 50% são mais frequentes nos municípios médios e grandes onde a competição eleitoral tende a ser maior e nos quais o número de partidos políticos vigentes também é maior. Além disso, os municípios maiores e as capitais institucionalizaram com mais força o processo político, aglutinando forças em partidos políticos e transformando a disputa local em um ambiente mais competitivo onde os interesses sociais ganharam subitamente representação partidária. Por outro lado, nos Micro e Pequenos municípios a tendência é de uma dominância eleitoral maior, com uma concentração que varia entre 50 a 60% dos votos, são nesses municípios que o número de partidos vigentes se reduz consideravelmente. Nestes municípios, a vida social é complexa, mas não parece ter sido suficiente para institucionalizar o processo político local, superando os vínculos pessoais que dominam a arena política há décadas. Além disso, as votações acima de 60% também ocorrem com mais frequência nos municípios. Marengo (2013) também já havia notado a forte dominância eleitoral concentrada nos micro e pequenos municípios e tributa este fato à predominância das relações pessoais na arena política nas localidades menores.

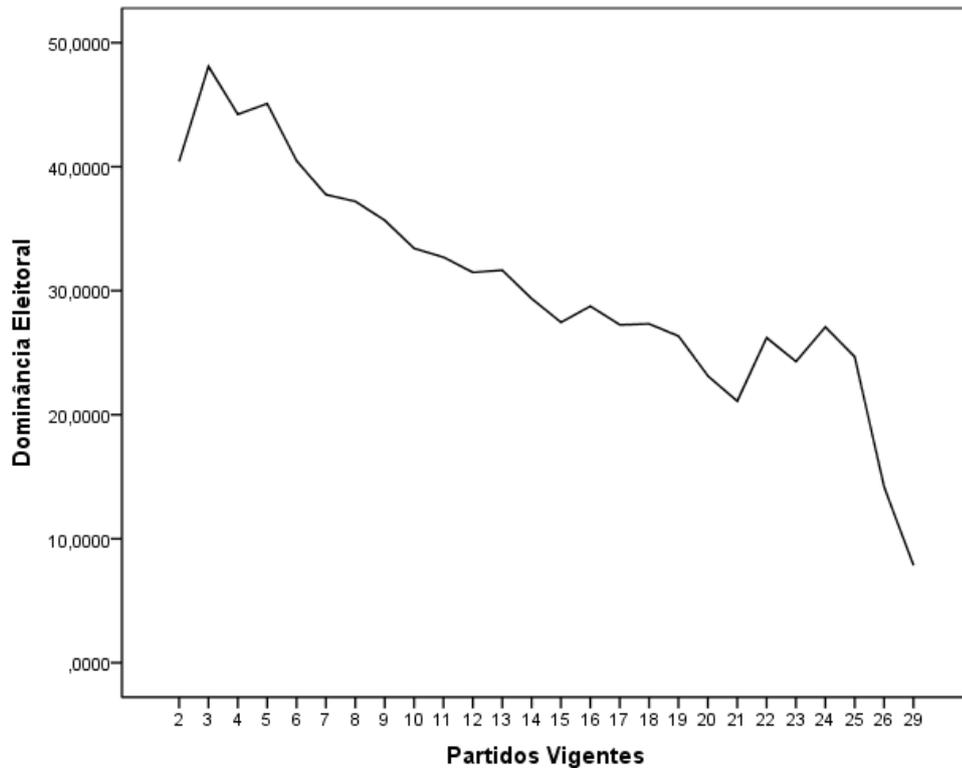
O índice de dominância eleitoral é composto pelos votos válidos das últimas quatro eleições municipais – 2000, 2004, 2008 e 2012 – a média entre estas quatro eleições servirá

como índice e busca captar ao longo de doze anos como se comporta o fluxo de votação. De acordo com Vanhanen (2000), a quantidade de votos válidos recebida é uma variável *proxy* para se medir a dominância eleitoral. No caso em questão o índice é composto pela média das últimas quatro eleições e tenta captar o comportamento eleitoral do município em um espaço de tempo maior, pois um único processo eleitoral não é suficiente para medir essa dominância dada às condições contextuais de cada pleito. A variação dos votos válidos a cada eleição é alta e não permite tomar um único processo como indicador de dominância eleitoral ao longo do tempo, dessa maneira, a composição com as quatro últimas eleições fornece com mais segurança um indicador capaz de medir o comportamento eleitoral do município e a dominância que se desenvolveu no processo político.

Neste contexto, a primeira análise que deve ser feita é compreender a relação existente entre a dominância eleitoral e número de partidos vigentes em cada município. A relação entre as duas variáveis pode explicar um pouco mais sobre o processo político em cada localidade, pois é possível esperar que a dominância seja maior onde houver menor presença de partidos políticos. Levando em consideração a discussão feita anteriormente, os partidos políticos se relacionam negativamente com os clãs políticos, conforme demonstrado na figura 5.9. Isto permite supor menos partidos políticos indica um menor nível de institucionalização do processo político e a predominância dos clãs, mas não permite visualizar a relação destes partidos com a dominância em cada município. Os partidos políticos e a dominância apresentam uma correlação negativa de $(r = -0,414)^7$ e conforme ilustra a figura 5.10 o número de partidos se eleva na medida em que diminui a dominância eleitoral dos candidatos. Ou seja, mais partidos políticos indicam maior competição e menor possibilidade de dominância de um candidato nas eleições, ao mesmo tempo, menos partidos indicam maior dominância e mais presença de clãs políticos conforme a figura 5.9.

⁷ Ver apêndice B

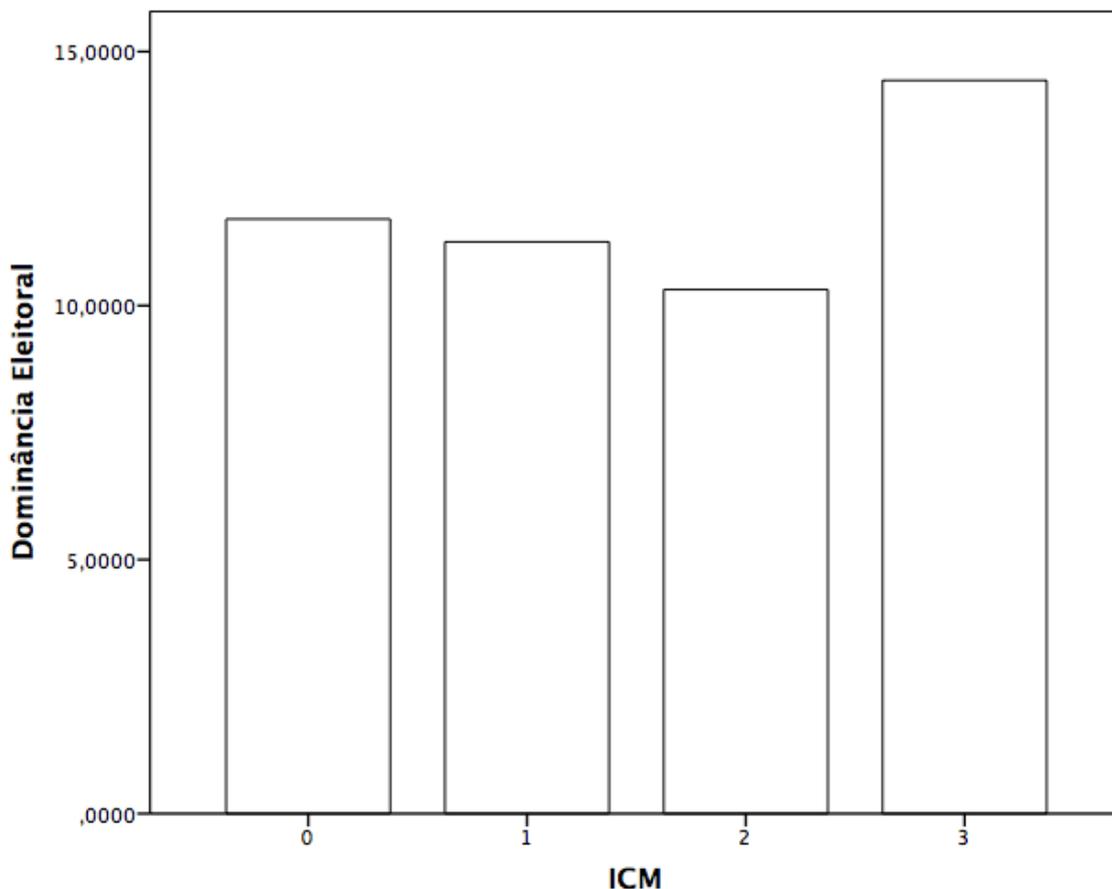
Figura 5.10
Dominância Eleitoral e Partidos Vigentes



Vale relembrar o argumento de Helmke e Levitsky (2004) sobre a tipologia das instituições informais que sugere que algumas organizações competem sistematicamente com as organizações formais. Nesse sentido, levantar a hipótese de que os clãs políticos competem com os partidos políticos no controle do processo político local, a figura 5.9 fornece o argumento necessário para crer que esta afirmação encontra coerência nos dados.

A forte presença dos laços informais em detrimento do número de partidos políticos o uso da patronagem como estratégia para o apoio político também autoriza supor que os clãs políticos logram obtê-lo com mais eficiência. A figura 5.11 ilustra como a dominância eleitoral se comporta diante do ICM e confirma a ideia de que o resultado do controle do processo político local por meio de um clã política gera apoio político com mais eficiência.

Figura 5.11
Dominância Eleitoral e ICM



A estratégia dos clãs políticos de utilização dos recursos públicos para a geração de apoio político parece se confirmar. Os dados revelam que o apoio político se materializa por meio do voto e que o índice de dominância eleitoral captou este fenômeno nos municípios em que os clãs políticos foram identificados. A figura 5.11 parece confirmar a hipótese levantada pela terceira proposição e também sugere que a forte presença das relações pessoais nos municípios colabora fortemente para elevar a dominancia eleitoral nas disputas, pois a pouca presença dos partidos políticos deixa espaço para formas informais de organização política.

6. Conclusões

O desafio que este trabalho propôs superar não era pequeno. A constatação ocorreu logo cedo: a escolha do desenho de pesquisa foi a primeira grande dificuldade. O refinamento conceitual demanda a construção de enunciados teoricamente bem ancorados e empiricamente testáveis que exponha os mecanismos pelo quais o fenômeno opera. O conceito de clã político é um conceito neutro, não se ocupa de apresentar as consequências positivas ou negativas de sua existência. A verificação de suas consequências passa a ser uma tarefa empírica e abre outras possibilidades de pesquisa. Neste sentido, o poder heurístico do conceito de clãs políticos prova ser significativo no contexto brasileiro.

A primeira contribuição que o trabalho oferece é conseguir condensar dentro de um conceito um tema que a literatura aborda de maneira contundente ao longo de décadas e que nunca foi operacionalizado pela ciência política. Desde as primeiras interpretações antropológicas sobre a formação da família brasileira em Sergio Buarque (2006) e a família patriarcal que se procura entender as causas das moléstias sociais que assolam o Brasil. A família patriarcal que forma indivíduos embevecidos por uma cultura política patrimonialista e que transporta para o Estado sua concepção privada da coisa pública e gera todos os fenômenos sociais decorrentes dessa receita explosiva nunca foi mensurada. Nem a ideia de patriarcalismo e nem a de patrimonialismo encontraram uma aproximação empírica capaz de dotar estes conceitos de aplicabilidade às técnicas disponíveis para as ciências sociais contemporâneas.

A lógica da díade entre o poder local *versus* poder central de Nestor Duarte (1937) sempre encarnou um caráter fortemente normativo, pois ele considera estes poderes como partes irreconciliáveis do Estado. Dessa maneira, a relação entre estas partes do Estado não apresentava mecanismos que pudessem ser encontrados na realidade. Porém, todas estas reflexões foram de suma importância para a compreensão da formação do sistema político brasileiro e indicam caminhos importantes para a pesquisa científica. Ao mesmo tempo, a ideia de que a sociedade brasileira é amplamente baseada em uma estrutura clânica sempre esteve presente na literatura. Este clanismo da sociedade brasileira sempre foi ofuscada, em grande medida, pelo peso da interpretação de Gilberto Freyre sobre a formação da estrutura familiar. Freyre (2011) descreve languidamente a família como uma estrutura mais flexível que se amplia para além dos laços consanguíneos, mas nunca a descreveu como um clã. No entanto, Maria Isaura Pereira de Queiroz (2006) afirma que mesmo não sendo um argumento explícito, o clanismo da sociedade brasileira nunca foi um dissenso na literatura, pois o

próprio caráter *sui generis* da estrutura familiar brasileira sempre a aproximou a estrutura clânica.

O resgate da interpretação de Oliveira Viana lançou uma nova perspectiva que foi crucial para a consolidação do conceito de clãs políticos. A revisão proporcionou uma releitura interessante da formação das instituições políticas brasileiras que demonstra relevante para a ciência política. Neste trabalho, foi possível compreender um pouco mais sobre a lógica da política local a partir dos clãs políticos, no entanto, o poder heurístico do conceito amplia significativamente as possibilidades de pesquisa. É possível elencar duas grandes oportunidades geradas por este trabalho:

- 1) A construção de estudos de caso;
- 2) O processo de reprodução dos clãs nos legislativos estaduais e federal.

Com relação aos desenhos de pesquisa orientados por casos, o conceito de clã político permite a construção de análises observando casos e expondo a trajetória dos clãs políticos nos municípios. Esse tipo de desenho de pesquisa permite a superação dos limites conceituais e contribui para elevar ainda mais o poder heurístico do conceito. Segundo Ragin (1999) a diferença essencial da pesquisa orientada por casos é que ela permite a construção de melhores teorias pelo fato de levar em conta a complexidade causal na análise dos casos. Além disso, a inferência estatística não se aplica a todas as questões importantes da Ciência Política, a aplicação de modelos formais tem uma melhor capacidade preditiva, mas não é capaz de evidenciar os mecanismos que geram os fenômenos em questão.

Por essa razão, aumentar a quantidade de casos não é tão importante quanto selecionar os casos, o que depende de um substantivo conhecimento anterior sobre eles. Até mesmo no teste de hipóteses um menor número de casos pode ser superior a um número elevado, pois evita problemas de “*conceptual stretching*”⁸ e de validade da mensuração. Não significa dizer que o conceito de clã político deve se enquadrar aos casos, pois a própria formação conceitual é resultado de um processo iterativo entre teoria e construção de casos. Assim, o arcabouço teórico fornecido por este trabalho permite que a construção de casos ocorra de forma mais profícua ao se estabelecer claramente o conceito, os mecanismos pelos quais ele opera e como o pesquisador pode selecionar os casos e buscar mensurá-los empiricamente.

O processo de ascensão dos clãs políticos é o outro foco que se abre por meio deste trabalho. A Câmara Federal e as Assembleias Estaduais são espaços formidáveis para a

⁸ Ver SARTORI, Giovanni. Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics* July 1991 vol. 3 no. 3, pp. 243-257.

identificação de clãs políticos. Em estudo publicado recentemente, a ONG Transparência Brasil buscou identificar na câmara dos deputados o percentual de parlamentares que possuíam parentes políticos. O resultado apontou que 47% dos parlamentares vinham de clãs políticos. Note-se que o conceito de clã político adotado inexistia no trabalho da ONG e que a precisão do conceito discutida aqui aplicada à análise dos parlamentares pode gerar um resultado mais preciso. Da mesma maneira, as assembleias estaduais são espaços preferenciais para os clãs políticos, pois o tamanho do clã depende do tamanho de sua parentela e isso impacta na capacidade de ocupar outros espaços políticos. Os clãs políticos menores se concentram em alguns municípios e não possuem capacidade de ocupar espaços no plano federal, restringindo sua atuação ao âmbito estadual. Os clãs políticos maiores, por sua vez, ascendem ao plano nacional ocupando espaços na câmara federal e no plano estadual.

7. Referências

ABRUCIO, Fernando. **Os Barões da Federação**. Hucitec. São Paulo, 1998.

ABRUCIO, Fernando. A Cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: nº4, pp. 41-67, 2005.

AFFONSO, Rui. A Crise da Federação no Brasil. **Ensaio, FEE, (15) 2:321-337**. Porto Alegre, 1994.

ALESINA, Stefano. Measuring Nepotism through Shared Last Names: The Case of Italian Academia. **Plos One**, vol. 6, nº 8, 2011.

AMBROSINI, Diego Rafael. **O ENSAÏSTA: Nestor Duarte e os “intérpretes do Brasil”**. Cadernos CEDEC, nº 100, 2011.

AMES, Barry. **Os entraves da Democracia no Brasil**. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2): 17-26, 2004.

BANFIELD, Edward. **The Moral Basis of a Backward Society**. Glencoe: The Free Press, 1958.

BACEN, **Relatório de Atividades**. Departamento de Operações Bancárias, 1984.

BLAU, Peter. SCOTT, W Richard. **Organizações Formais**. São Paulo: Atlas, 1970.

BOTELHO, André. Sequências de uma Sociologia Política Brasileira, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 50, nº1, Rio de Janeiro, 2007.

BOTELHO, André. Passado e Futuro nas Interpretações do País. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, vol. 22, nº1, pp. 47-66, 2010.

BRANDÃO, Gildo M. Linhagens do Pensamento Político Brasileiro, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 48, nº2, Rio de Janeiro, 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**, 21 de Agosto de 2008.

BURSZTYN, Marcel. **O País das Alianças: Elites e Continuimos no Brasil**. Vozes, Petrópolis, 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que Inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARVALHO, José Murilo. A Utopia de Oliveira Viana, **Estudos Históricos**, vol. 4, nº7 Rio de Janeiro, 1991.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma discussão conceitual. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 40, nº2, Rio de Janeiro, 1997.

CHARRAD, Mounira. **The State and Women's Right: The Making of Postcolonial Tunisia, Algeria and Morocco**. Berkeley: University of California Press, 2001.

CHUBB, Judith. The Social Bases of an Urban Political Machine: The Case of Palermo. **Political Science Quartely**, vol. 96, nº 1, pp.107-125, 1981.

COLLINS, Kathleen. **Clan Politics and Regime Transition in Central Asia**. Cambridge University Press, 2006.

DE ROOVER, Raymond. **The Rise and Decline of the Medici Bank**. Cambridge: Harvard University Press, 1963

DUARTE, Nestor. **A Ordem Privada e a Organização Nacional: Contribuição à Sociologia Política Brasileira**. Companhia Editora Nacional, 1939.

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão Social do Trabalho**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FAUSTO, Boris (org). **História Geral da Civilização Brasileira: Estrutura de Poder e Economia (1889-1930)**. Tomo III, o Brasil Republicano, vol. 8. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

FUKUYAMA, Francis. **Confiança: As Virtudes Sociais e a Criação da Prosperidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

FUKUYAMA, Francis. **As Origens da Ordem Política: dos tempos pré-humanos até a revolução francesa**. São Paulo: Rocco, 2011.

GAMBETTA, Diego. Concatenations of Mechanisms. In Hedström, Peter. and Swedberg, Richard. **Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory**. Cambridge University Press, 1998.

GAMBETTA, Diego. **The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, Vol. 91, nº3, 1985.

GRATTERI, Nicola e NICASO, Antonio. **Fratelli di Sangue**. Collana Mafie, Luigi Pelegrini Editore, 2007.

GRAZIANO, Luigi. **Clientelismo e Sistema Politico: Il Caso dell' Italia**. Milano: Franco Angeli Editore, 1980.

HELMKE, Gretchen e LEVITSKY, Steven. "Introduction" in HELMKE, Gretchen and LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HERLILY, David et al. **Florentine Renaissance Resources**. STG: Brown University, Providence, R. I., 2002

HOLANDA. Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HUBERMAN, Leo. **A História da Riqueza do Homem**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1998.

KAUFMAN, Robert. The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems. **Comparative Studies in Society and History**, vol. 16, nº 3, 1974.

KENT, Dale. **Friendship, Love and Trust in Renaissance Florence**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

LAUTH, Hans-Joachim. Informal Institutions and Democracy. **Democratization**, Vol 7, nº4, pp. 21-50, 2000.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. **História de Florença**. São Paulo: Musa Editora, 1998.

MARENCO, André. Topografia do Brasil Profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**. Campinas: vol. 19, nº1, 2013.

MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal” efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, nº3, 1996.

MERTON, Robert. On Sociological Theories of Middle Range. In CALHOU, Craig et al. **Classical Sociology Theory**, Blackwell Publishing, 2007.

MEYER, J.W. e ROWAN, B. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. In. DIMAGGIO, P. e POWELL, W. (orgs). **The New Institutionalism in the Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

NAJEMY, John. **A History of Florence 1220-1575**. Oxford: Blackwell Publishing, 2008.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1991.

NUNES, Edson. Gramática Política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma Re(li)gião. Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflitos Agrários**. 6ª edição. São Paulo, Paz e Terra, 1993.

OLSON, Mancur. Dictatorship, Democracy and Development. **American Political Science Review**, vol. 87, nº3, 1993.

PADGETT, John F. ANSELL, Christopher K. Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434, **American Journal of Sociology**, vol. 98, pp 1259-1319, 1993.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1993.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. “O Coronelismo numa Interpretação Sociológica” In. FAUSTO, Boris (org). **História Geral da Civilização Brasileira: Estrutura de Poder e Economia (1889-1930)**. Tomo III, o Brasil Republicano, vol. 8. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

RAGIN, Charles. The Distinctiveness of Case-oriented Research. **HSR: Health Services Research**, 34:5, 1999.

ROMERO, Silvio. **Provocações e Debates**. Livraria Chardron de Lello & Irmão. Porto, 1910.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations**. Thousand Oakes: SAGE, 2001.

SCOTT, James. Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. **The American Political Science Review**, vol. 66, nº1, 1972.

SELZNICK, Philip. Foundations of the Theory of Organization. **American Sociological Review**. Vol.13, nº1, 1948.

SERRA, José. e AFFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v.6, n.12, p.3-30, 1999.

SIL, Rudra. KATZENSTEIN, Peter. Analytical Eclectism in the Study of Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across research tradition. **Perspectives on Politics**, vol. 8, nº 2, pp. 411-431, 2010.

SOARES, Glaucio, O Calcanhar Metodológico da Ciência Política no Brasil. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 48, pp. 27-52, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, nº 52, São Paulo, 2001.

SOUZA, Celina. Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of Member States. **Development and Change**, vol.27, nº3, 1996.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A Criação de Municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 17, n. 48, 2002.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. Federalismo, Municípios e decisões legislativas: A criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: vol. 24, 2005.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **O Idealismo da Constituição**. Edição de Terra do Sol, Rio de Janeiro, 1927.

OLIVEIRA VIANNA, Joaquim José. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília, Edições do Senado Federal, vol. 27. 2005.

OLIVEIRA VIANNA, Joaquim José. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, Senado Federal, 1999.

OUCHI, William. Markets, Bureaucracies and Clans. **Administrative Science Quartely**, vol. 25, nº1, 1980.

VANHANEN, Tatu. A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998. **Journal of Peace Research**, vol. 37, nº2, 2000.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Trad. Waltensir Dutra, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1968.

ZUCKER, L. "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence". In. DIMAGGIO, P. e POWELL, W. (orgs). **The New Institutionalism in the Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

APÊNDICE A – As variáveis do banco de dados

Banco de Dados, 1511 Municípios do Nordeste.

Variáveis	
D E M O G R A F I A	População Total
	População Urbana (em %)
	IDHM
	GINI
G O V E R N O	Servidores Públicos (% em relação à população)
	Comissionados (% em relação aos servidores)
	FPM (% em relação à população)
	Autonomia (% Rec. Tributária em relação a Rec. Corrente)
	Dependência (% FPM em relação Rec. Corrente)
	Receita Corrente
	Receita Tributária
	Despesas com Pessoal (valores per capita)
	Investimento (per capita)
	Primeira Dama
E L E I Ç Õ E S	Partidos Vigentes
	Votos Válidos 2000
	Votos Válidos 2004
	Votos Válidos 2008
	Votos Válidos 2012
	Média Votos Válidos (2000-2012)

APÊNDICE B –Matriz de Correlação Dominância e Partidos Vigentes

Correlations

		Domin	Partidos Vigentes
Domin	Pearson Correlation	1	-,414**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	1511	1511
Partidos Vigentes	Pearson Correlation	-,414**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	1511	1512

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).