
POLÍTICOS, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E RECURSOS PÚBLICOS

Marcos Otávio Bezerra

Universidade Federal Fluminense – Brasil

Resumo: Assumindo como ponto de partida que a “política” constitui um universo relacional onde o “local” e o “nacional” são planos sociais nos quais certas relações se objetivam, e não esferas autônomas compreensíveis em si mesmas, este artigo procura demonstrar que se pode dar maior inteligibilidade a certas práticas políticas se não se fica preso a um dos pólos, e aos pressupostos que lhe estão articulados, de oposições como esta entre o local e o nacional. Para isso toma as etapas de elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual da União como um momento privilegiado do exercício da política que permite examinar algumas das relações e concepções que vinculam os profissionais da política situados nos distintos espaços de autoridade política (municipal e nacional). Na análise siga duas linhas de argumentação: 1) Que os interesses em torno dos recursos federais e as práticas e concepções a eles associados inscrevem-se num sistema complexo de relações de dependências mútuas e assimétricas, constituído, entre outros, por lideranças municipais, parlamentares, autoridades governamentais e agentes privados; e, 2) Que a atuação destes distintos agentes remete a uma concepção específica da representação política.

Palavras-chave: antropologia política, política e relações pessoais, recursos públicos, representação política.

Abstract: Having as a starting point that the “politics” constitutes a relational universe where the “local” and the “national” are social planos (fields?) on which certain relations objectify themselves, and not autonomy spheres which are comprehensive in themselves, this article tries to demonstrate that we can understand certain political practices much better if we don't get stuck in one of these poles and to the presuppositions which they are articulated to them, of oppositions like this one between the local and the national. Para isso (So / Having this intent) , it takes the elaboration and execution steps of the Annual Federal Budget Law as a privileged moment of the politics exercise that allows to exam some of the relations and conceptions that link the politics professionals

situated in the different spaces of political authority (in the city and the country). In this analysis, I follow two argumentation lines: 1) that the interests around the federal recourses, and the practices and conceptions associated to them, are subscribed in a complex system of mutual and asymmetric relations and dependencies, that is constituted, among others, by municipal leaders, parliamentary and governmental authorities and private agents; and 2) That the action of these last agents leads to a specific conception of political representation.

Keywords: *political anthropology, political representation, politics and personal relationships, public recourses.*

Ao lermos os principais órgãos de imprensa do país não é difícil depararmos-nos com matérias descrevendo o interesse de parlamentares na obtenção de recursos federais. Notícias dessa natureza são comuns sobretudo no período de elaboração e votação do orçamento da União no Congresso Nacional, quando são feitas menções às inclusões de emendas de parlamentares que destinam recursos para localidades a que estão politicamente vinculados, e nas votações de medidas de interesse do governo no Legislativo, quando a promessa e a liberação de recursos federais de acordo com o interesse de parlamentares é descrita como um meio de se assegurar uma maioria favorável ao governo. De modo geral, essas práticas são rotuladas como “clientelistas” e “fisiológicas” por analistas políticos e principais órgãos de imprensa nacional. Entretanto, quando se considera essa atuação dos parlamentares da perspectiva dos pequenos municípios, constata-se não só que são mobilizados diversos artifícios para divulgar o mais amplamente possível o nome do responsável pelos benefícios logrados como o esforço para sua obtenção é alvo de elogios e reconhecimento por parte da população. A diferença no significado atribuído a essa forma de atuação – percebido mais claramente, mas não exclusivamente, quando se faz o ponto de vista analítico se deslocar pelos distintos espaços sociais de autoridade política (nacional, estadual e municipal) – remete a concepções distintas e concorrentes da representação política que não podem, sob o risco de se aceitar uma dicotomia que parece fazer muito mais sentido para os agentes sociais do que analiticamente, ser explicadas simplesmente em termos da oposição entre o que se concebe como sendo a política nacional (“programática”) e local (“clientelista”).

A partir do exame da atuação de políticos situados em diferentes espaços de autoridade política com vistas a terem acesso aos recursos públicos federais, este artigo procura demonstrar que se pode dar maior inteligibilidade a certas práticas políticas se não se fica preso a um dos pólos e aos pressupostos que lhes estão articulados, de oposições como esta entre o local e o nacional¹. Trata-se, sobretudo, de resgatar o valor explicativo, exemplarmente explorado por Leal (1975), das múltiplas relações estabelecidas entre políticos que desempenham funções nas instituições públicas nacionais e municipais. O foco nesse conjunto de relações, concepções e sentimentos que lhes estão associados parece-me um elemento chave para o entendimento de diversos aspectos da organização política: concepções de representação política, processo eleitoral, mobilidade dos políticos por partidos e facções, acusações de traição, declarações de lealdade, disputas por cargos e corrupção, entre outros.

A atuação de deputados, senadores e autoridades governamentais com vistas à obtenção de recursos para as localidades a que estão politicamente vinculados (as “bases”) e a mobilização por parte de vereadores e prefeitos dos vínculos com políticos situados no plano federal para se ter acesso a esses recursos constituem itens do feixe de relações que ligam os profissionais da política fora do período eleitoral (“tempo da política”)². Se as relações entre os políticos são indubitavelmente mais amplas do que aquelas que envolvem os recursos públicos, neste momento limito-me a focalizar essas relações. Cabe observar, ademais, que essa atuação de parlamentares e prefeitos escapa às definições oficiais, que têm no Estado o seu principal divulgador, a respeito das atribuições políticas e administrativas desses profissionais. Por conseguinte, é somente sob a condição de se assumir um ponto de vista não institucional a respeito da atuação de prefeitos e parlamentares que se pode trazer à luz relações, práticas e concep-

¹ Esta distinção entre o “local” e o “nacional” foi questionada por Bailey (1971) ao sugerir que os mesmos recursos políticos – como o jogo de reputações, o acionamento das lealdades primordiais e a troca de favores – são mobilizados tanto nas “pequenas comunidades” quanto nas instituições formais da política oficial. A problematização desses limites foi desenvolvida por M. Palmeira ao sugerir, inspirado em Bailey, que assim como a “pequena comunidade” é recortada (“é invadida”) pela “política oficial”, esta última, ou seja, a política institucional (a “grande política”) reserva espaços (é “invadida”) para a “pequena política” (a “política das reputações”) (2000).

² O significado do “tempo da política” para a ordenação da vida social foi analisado por Palmeira e Herédia (1993).

ções instituídas em torno de seus interesses pela obtenção de recursos públicos³. Assim, sugiro que ao se dirigir o foco da análise para essa forma específica, mas não exclusiva, de atuação de políticos, é possível revelar e tornar compreensível certas forças sociais presentes no universo político que vinculam estes profissionais entre si e a outros agentes sociais (como funcionários e empresas privadas). Ressalte-se, porém, que se as expectativas existentes em relação à obtenção dos recursos públicos podem ser identificadas entre políticos de diferentes estados e filiações partidárias, as posturas e as respostas dadas por cada um deles a essas exigências, socialmente instituídas, não são idênticas, visto que parlamentares, prefeitos e demais agentes estão longe de constituírem uma categoria homogênea.

A destinação de benefícios públicos (recursos, cargos, serviços e outros) por parte de políticos para lideranças e moradores das localidades que representam é uma das principais questões examinadas pela literatura a respeito do clientelismo político⁴. Estas análises têm se centrado na idéia de que o clientelismo implica troca de benefícios públicos por apoio político e votos. Cabe observar, no entanto, que se o cálculo político-eleitoral é um dos elementos desta relação ele, porém, não é o único. A ênfase neste aspecto tem impedido de se perceber, por exemplo, que a troca de benefícios e apoio constitui um momento de uma relação mais ampla entre as pessoas envolvidas e institui obrigações morais que se estendem no tempo. Além disso, as mediações necessárias para que os benefícios e votos sejam obtidos e as práticas que se interpõem entre estes atos – como as que são responsáveis pela demonstração de interesse na continuidade da relação

³ O lado formal da atividade parlamentar tem sido examinado sobretudo por sociólogos e cientistas políticos. Curiosamente, no entanto, as ações que estão além dos marcos formais não têm recebido a mesma atenção. Por conseguinte, o lado efetivo da atuação parlamentar que não coincide com as atribuições oficiais não tem sido incorporado, por exemplo, às análises efetuadas sobre o Poder Legislativo ou o exercício da representação parlamentar.

⁴ A literatura sobre patronagem e clientelismo é extensa. Para uma idéia a respeito das discussões sobre os dois conceitos e análises efetuadas consultar, entre outros, os textos reunidos em Gellner e Waterbury (1977), Schmidt (1977), Strickon e Greenfield (1972), Roniger e Guner-Ayata (1994). No Brasil, menos do que como categoria analítica, o termo clientelismo tem sido utilizado por políticos e profissionais da imprensa com um sentido pejorativo. Servem para caracterizar, em virtude de uma certa influência das teorias modernizantes, certas práticas políticas como “atrasadas”, “tradicionais” e/ou “oligárquicas”. Para uma análise sobre a introdução e utilização de conceitos como mandonismo, coronelismo, clientelismo, feudalismo e patrimonialismo no Brasil consultem-se Carvalho (1997) e Banck (1999).

(correspondências, pequenos favores, visitas, etc.) – não chegam a ser examinados. Quando se incorporam esses elementos à análise, resulta, entre outros aspectos, que as trocas de benefícios por votos tornam-se muito menos mecânicas, isto é, deixam de ser uma troca do tipo toma lá dá cá. A incerteza existente quanto à retribuição pelos favores e serviços prestados, um dos elementos estruturantes dessas relações, torna-se algo muito mais evidente. Assim, ao se centrar a atenção na troca de benefícios públicos por apoio e voto, ignora-se que a mesma ocorre num contexto complexo onde estão em jogo também a busca de prestígio, poder e o cumprimento de obrigações formais e morais.

Na análise apresentada a seguir, argumento que: 1) A atuação dos parlamentares e prefeitos orientada para a obtenção de recursos federais inscreve-se num sistema complexo de relações de dependências mútuas e assimétricas, constituído, entre outros, por autoridades municipais, federais e agentes privados. A extensão e a força destas relações e das concepções que acionam decorrem, em grande medida, dos distintos interesses que mobilizam; 2) essa forma de atuação dos políticos remete a uma concepção específica da representação política que se afasta das formulações mais clássicas dos filósofos políticos liberais. Ademais, o fato desta atuação estar associada a uma concepção da política partilhada pelos próprios políticos coloca limites para que a mesma seja descrita segundo o modelo clássico do clientelismo; 3) a transferência de recursos federais para os governos municipais e os casos de corrupção que envolvem permitem perceber como o entendimento de certos fenômenos políticos exige a análise de relações e concepções presentes simultaneamente em diferentes espaços de autoridade política (como o municipal e o nacional).

A importância do orçamento anual da União na definição da alocação dos recursos públicos, os interesses em jogo no orçamento e as denúncias envolvendo a alocação e aplicação destes recursos, entre outros aspectos, nos leva a tomar a sua elaboração e execução como um lugar privilegiado (no sentido sociológico) para se pensar no modo como o interesse em torno dos recursos públicos estruturam certas práticas e concepções políticas. Dito de outro modo, o processo de elaboração e execução do orçamento é um momento, as disputas eleitorais e as reformas ministeriais são outros, do exercício político no qual se pode visualizar o significado das relações e concepções que vinculam os profissionais da política às práticas políticas.

A seguir, examino alguns aspectos relativos à atuação dos parlamentares na elaboração do orçamento para, em seguida, descrever a dinâmica das relações dos parlamentares com os políticos locais e autoridades do Executivo⁵.

Os interesses locais na elaboração do orçamento da União

Com a vigência da Constituição de 1988, três instrumentos passam a regular o processo de planejamento e alocação dos recursos federais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); que correspondem ao orçamento anual e onde se concentrará nossa atenção. Elaborados em momentos distintos, esses três instrumentos são, primeiramente, objeto de discussão nos órgãos do Executivo através de etapas coordenadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. Em seguida, as propostas do executivo para o PPA, a LDO e a LOA são remetidas pelo presidente da República ao Congresso Nacional⁶. Na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF), única Comissão estabelecida constitucionalmente e a que reúne o maior número de membros (63 deputados e 21 senadores), as propostas são analisadas, modificadas e votadas. Aprovadas pelo plenário do Congresso, elas retornam ao presidente da República para que sejam sancionadas, o que é feito com ou sem vetos. Como a Lei Orçamentária tem sido interpretada como tendo caráter apenas autorizativo, deve-se observar que

⁵ As evidências empíricas utilizadas ao longo do trabalho originam-se de diferentes fontes (Comissões Parlamentares de Inquérito, entrevistas, jornais e observações) e foram reunidas sobretudo a partir de pesquisas feitas no Congresso Nacional, no período de maio a julho de 1996, que resultou em Bezerra (1999), e em municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro, ao longo de 1999. Versões iniciais deste texto foram apresentadas no *V Congresso Internacional da BRASA* (Recife, 18-21 de junho de 2000) e na *Semaine Brésil 2000, échanges scientifiques et coopération franco-brésilienne* (Paris, 16-20 de outubro de 2000). Agradeço a todos os participantes os comentários efetuados às versões apresentadas.

⁶ Concebidos para se articularem entre si, esses instrumentos, no entanto, distinguem-se, entre outros aspectos, quanto às suas funções, ao tempo de vigência, ao detalhe do planejamento e aos prazos e trâmites de suas elaborações. O PPA foi concebido para viabilizar o planejamento das ações governamentais no prazo de (04) quatro anos. O PPA é a referência a partir da qual devem ser elaboradas tanto a LDO quanto a LOA. A LDO define que parcela das metas estabelecidas no PPA será realizada ao longo de um ano. Ela tem sido interpretada como o elemento de ligação entre o PPA e a LOA. À esta última cabe o detalhamento da programação de um exercício financeiro de acordo com as prioridades e metas estabelecidas pelos dois outros instrumentos.

a decisão final a respeito da liberação dos recursos cabe em última instância ao Poder Executivo.

A Constituição de 1988 restitui a prerrogativa dos parlamentares de intervirem na elaboração do orçamento, da qual o Poder Legislativo havia sido excluído durante os governos militares⁷. Os recursos federais passíveis de serem transferidos para os municípios – excluídas as transferências obrigatórias que são definidas constitucionalmente – são aqueles incluídos na rubrica destinada aos “investimentos”. Nos últimos anos, essa parcela tem variado em torno de 1,5% do total dos recursos orçamentários. De modo geral, o acesso dos governos estaduais e municipais a esses recursos ocorre por dois caminhos. Primeiro, via programas desenvolvidos pelos ministérios através da utilização das designadas “dotações globais”, isto é, recursos cuja aplicação é definida pelo ministro da pasta. Segundo, via emendas orçamentárias dos parlamentares.

A apresentação de emendas à LOA, cujo número e valor total tem variado ao longo dos anos, constitui para o parlamentar o caminho institucional através do qual busca atender aos pedidos de verba. Este é um momento estratégico para as relações do parlamentar, uma vez que suas decisões repercutem diretamente em sua rede de relações políticas e nos interesses econômicos das empresas empenhadas na realização de obras públicas a serem contratadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais. Para as lideranças municipais, a destinação de recursos, além de assegurar a realização de um investimento, é uma espécie de reconhecimento pelos deputados e senadores de seu compromisso político com o município. Assim, a apresentação das emendas acaba operando como uma forma de estabelecimento e reconhecimento da existência de uma hierarquia entre os municípios em termos das preferências parlamentares. Para as empresas, as emendas parlamentares constituem um valioso instrumento de movimentação dos recursos alocados pelo Executivo nos órgãos e rubricas orçamentárias. A articulação com os parlamentares no momento de elaboração do orçamento é um meio de assegurar, incluir ou ampliar os recursos destinados à realização de obras em andamento ou a serem iniciadas. Registre-se, porém, que em muitos casos os interesses das lideranças municipais e

⁷ Alguns parlamentares, no entanto, através de negociações com representantes do governo, conseguiram assegurar recursos para serem aplicados segundo seus interesses.

empresariais são encaminhados de modo articulado. À capacidade do parlamentar de aprovar e, posteriormente, liberar os recursos estão associadas, por exemplo, sua reputação, chances eleitorais e obtenção de fundos para o financiamento de campanhas eleitorais.

Quando se examina a intervenção dos parlamentares nas diversas etapas de elaboração do orçamento, observa-se que, em termos gerais, prevalece a preocupação dos mesmos com a destinação de recursos para os municípios e regiões aos quais estão politicamente vinculados. A importância que possui para os parlamentares a obtenção de recursos para as localidades que representam pode ser percebida a partir de vários mecanismos que têm sido mobilizados. Após a Constituição de 1988, os parlamentares apresentavam, como parte da proposta orçamentária, um anexo, designado “subvenções sociais”, onde cada parlamentar, se assim desejasse, podia, dentro de um limite, destinar recursos segundo seus interesses. Em 1994, a destinação de subvenções foi suspensa após uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a elaboração e execução do orçamento da União (CPI do orçamento) desvendar diversas irregularidades e desvios relacionados à aplicação desses recursos. A partir deste mesmo ano, com a justificativa de minimizar as disputas no interior da Comissão de Orçamento e as disparidades na aprovação individual de recursos, a Comissão estabeleceu, informalmente, que todo parlamentar teria assegurado uma “cota” (de cerca de um milhão e meio de reais)⁸ para destinar conforme suas preferências. Essa decisão não foi, no entanto, suficiente para conter a busca de recursos. As emendas das bancadas estaduais, em número de 10, e geralmente negociadas com os governadores, passaram a ser aprovadas com a condição de que algumas dessas emendas fossem aplicadas pelo governador em locais e obras indicadas pelos parlamentares. O mesmo tipo de negociação envolve as emendas “globais” dos ministérios. São as chamadas “rachadinhas”. Neste caso, são aprovadas desde que uma parte dos recursos seja aplicada segundo o interesse dos parlamentares que a apoiaram. Além de mostrar a força desse interesse dos parlamentares em aprovar emendas específicas para as localidades a que estão vinculados politicamente, essas ações apontam ainda para o modo como os mecanismos sociais, implementados para o atendimento de certos interesses, se atualizam e renovam. Acresce-se também que esses são exemplos de como esses

⁸ Na Lei Orçamentária para o ano de 2001 essa cota foi de 2 milhões de reais.

interesses se articulam com os dispositivos governamentais e vão ganhando um contorno oficial.

Do ponto de vista legal, nada impede que o parlamentar, através de suas emendas individuais, destine recursos para estados ou municípios pelos quais ele não foi eleito, intervindo na área de um concorrente. Essa, no entanto, é uma prática pouco comum. Quando isso ocorre e é levado ao conhecimento público, o parlamentar é freqüentemente alvo de suspeitas ou acusações por parte de seus pares e da imprensa. Suspeita de corrupção por estar favorecendo empresas que realizam obras em outros estados ou acusações de opositores e aliados de estar destinando recursos federais para outras regiões, em detrimento do próprio estado e municípios pelo qual o parlamentar é eleito. As denúncias dirigidas aos parlamentares que beneficiam outros estados acabam operando como uma espécie de coerção a mais que faz com que deputados e senadores elaborem suas emendas de modo a que atendam aos interesses ligados aos estados e municípios pelos quais se elegem.

As chances de aprovação de recursos além do estabelecido pela “cota” variam, sobretudo, em função das relações de poder dos parlamentares no Congresso e no Executivo. Entre outros aspectos, a posição institucional ocupada no Congresso e na CMPOF e as estratégias mobilizadas pelos parlamentares definem as possibilidades de aprovação das emendas. Nesse sentido, a pressão dos parlamentares sobre os relatores da Comissão é um elemento essencial no processo de alocação dos recursos que passam a constar no projeto de lei.

Do ponto de vista da liberação dos recursos, o que será discutido adiante, cabe observar que a pressão dos parlamentares, sobretudo das lideranças partidárias na Comissão, é dirigida para que os ministérios geridos por representantes de seus respectivos partidos sejam contemplados com recursos suficientes para suas ações. Ter esta conexão em mente é importante para se entender a atuação dos parlamentares no sentido da liberação de recursos nos ministérios.

Coexistem na elaboração do orçamento, portanto, várias formas de disputas. Entre outras, pode-se destacar as disputas pela destinação de recursos para estados e regiões, pela aprovação das emendas individuais dos parlamentares e pela alocação de recursos nos ministérios. Por conseguinte, olhando da perspectiva do orçamento e da natureza da intervenção

parlamentar, o governo federal aparece recortado por distintos e concorrentes interesses locais, partidários e empresariais. Enfim, esta forma de atuação dos parlamentares pode ser vista como um exemplo do modo como a “redistribuição burocrática” sujeita-se às apropriações pessoais e clientelistas (Bourdieu, 1996, p. 16).

A interdependência entre parlamentares e lideranças políticas locais

A obtenção de recursos e benefícios para as localidades que representam é considerada pelas lideranças locais como uma das atribuições essenciais dos parlamentares. Como informa o secretário de saúde de um município do interior do Estado do Rio: “[O parlamentar] também foi eleito dentro daquela retórica de que o deputado federal do interior tem que trazer recursos”. Se ao longo das disputas eleitorais municipais os candidatos a prefeitos e vereadores contam sobretudo com o apoio financeiro e a presença nas atividades de campanha dos representantes estaduais e federais, fora dos períodos eleitorais, de modo geral, os prefeitos esperam dos parlamentares que estes realizem pequenos favores, encaminhem seus interesses junto à burocracia governamental e, principalmente, obtenham verbas federais para a realização de investimentos nos municípios. Alguns parlamentares, por sua vez, consideram que a obtenção dos recursos, senão formalmente ao menos de fato, é um de seus “deveres” funcionais. Nesse sentido, em 1988, em uma entrevista à imprensa, o então senador Marco Maciel observava que “a luta política por mais verbas para os estados é uma função inerente ao parlamentar” (jornal *Folha de São Paulo*, 07/02/98). Alguns anos depois, em depoimento à CPI do Orçamento, o deputado Genebaldo Correia (PMDB-BA), um dos investigados, partilha da mesma idéia ao afirmar: “Considero que é um dever do parlamentar lutar bravamente para conseguir a maior soma de recursos possíveis para o seu estado ou para a sua região” (*CPMI do Orçamento*, Genebaldo Correia, 19/11/93, p. 6).

Compreende-se melhor o interesse dos políticos em torno da obtenção das verbas federais quando se considera o valor que é atribuído, por eles e pela população, à realização de obras públicas. Investir na promoção de benefícios coletivos (festas, obras públicas, etc.) tem sido historicamente

uma forma de acúmulo de prestígio político⁹. Entre outros autores, Victor N. Leal chamou a atenção para essa relação ao destacar que é através de realizações de “utilidade pública” que o “chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança” ou, ainda, que “nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comuna” (1975, p. 37, 45). O vínculo estreito existente entre o exercício da política (“fazer política”) e a realização de obras é ressaltado por M. Palmeira ao sugerir que “as obras são a face pública da política” (2000). Às obras públicas estão associadas, portanto, a reputação do político e a uma concepção específica sobre a política.

É interessante observar como as obras públicas incorporam e expressam certas propriedades que se poderia considerar como opostas. Por um lado, diferentemente dos favores e serviços pessoais, as obras públicas produzem benefícios coletivos. Ao atenderem a interesses de uma multiplicidade de pessoas elas estão mais de acordo com as exigências de uma aplicação democrática dos recursos públicos. Por outro lado, quando se acompanha o processo de realização e divulgação de uma grande parte dessas obras percebe-se que há todo um esforço de singularização dirigido para associá-las a uma certa administração e grupo político. Ao invés de serem apresentadas como um ato impessoal do poder público, uma espécie de retorno dos impostos pagos, as obras são apresentadas como benefícios proporcionados por políticos em particular. A divulgação em diversas ocasiões dos responsáveis pela obtenção dos recursos que as tornaram possíveis, as faixas anunciando seus nomes, a presença nas inaugurações, as menções nos comícios e as placas comemorativas são exemplos de mecanismos sociais mobilizados para vincular as obras a iniciativas individuais. Assim, se as obras atendem a demandas mais gerais, elas não deixam de serem associadas, o que remete a uma espécie de variante da “patronagem pública”, à eficácia da atuação de certos grupos políticos.

O lugar central atribuído às obras no contexto da política, mais evidente durante as campanhas eleitorais, quando as realizações ganham o centro da propaganda de candidatos, ajuda a entender ainda como se dá a articulação de empresas privadas de construção com o universo político e

⁹ Ver, por exemplo, a discussão de S. Silverman (1977) sobre a patronagem pública e as discussões de P. Veyne (1976) sobre o “évergétisme” (os dons de um indivíduo à coletividade).

através de que atividades elas se fazem presentes nos órgãos públicos municipais, estaduais e federais.

Parte da força do parlamentar em relação aos prefeitos reside na possibilidade que o primeiro possui de viabilizar o acesso destes últimos às autoridades governamentais. Para alguns, os parlamentares são concebidos como um “elo” de ligação com os governos estadual e federal. Nestes termos, manifestou-se, em 1996, um candidato a prefeito: “nenhum político do interior tem sucesso se não encontrar um elo de ligação que o leve pelo caminho das pedras quando tiver que atravessar um rio” (jornal *Voz da Serra*, 27/05/96). O vínculo com parlamentares e autoridades governamentais é visto como essencial para se lidar com as dificuldades burocráticas e políticas do governo, ao que está associado, por sua vez, a possibilidade de realização de uma boa administração municipal. Para o prefeito, o acesso aos ministros é ao mesmo tempo um indicador de seu prestígio e do prestígio do parlamentar que propiciou a audiência, ou seja, uma demonstração – para a população e seus concorrentes – de seu poder político e pessoal. É uma demonstração, em último caso, da força e eficácia de suas ligações¹⁰.

As solicitações de verbas dirigidas aos parlamentares são geralmente designadas como “pleitos”. Para encaminhar seus “pleitos”, os prefeitos procuram, preferencialmente, os parlamentares tidos como mais comprometidos com os municípios: “deputados amigos”, “deputados que têm contato”, deputados com “compromisso maior, um maior número de votos do município”, “deputados que foram eleitos aqui com a participação do nosso município”. Se é junto a esses que os prefeitos têm maior força, devido aos laços do parlamentar com as redes políticas locais e a votação, é comum, no entanto, os pedidos serem encaminhados a mais de um parlamentar – distintamente das situações clássicas descritas pela literatura sobre patronagem e clientelismo nas quais é ressaltada a relação de exclusividade entre patrão e cliente.

Na busca de contatos que possam viabilizar a obtenção de recursos, os vínculos partidários, distintamente do que ocorre com os laços políticos decorrentes da atuação política num mesmo estado, são apresentados como

¹⁰ A importância das relações pessoais, sobretudo com os hierarquicamente superiores, como uma forma de demonstração de poder social no Brasil é acentuada, entre outros, por Da Matta (1983). Lembro também que a ligação com as autoridades governamentais tem um lugar central nas análises desenvolvidas por Graham (1997).

tendo um peso relativo; por conseguinte, não constituem um limite rígido para o estabelecimento de contatos entre políticos situados nos diferentes planos do universo político. O critério predominante na seleção dos parlamentares é o vínculo político com o município e a região, o que se manifesta principalmente através das votações obtidas nas localidades. Observa-se assim que a atuação política num estado, no caso em que está em jogo a obtenção de recursos públicos, circunscreve, de modo geral, o âmbito no interior do qual são estabelecidos os laços entre os políticos. Dentro deste limite, verifica-se que os vínculos com a localidade, objetivados na forma de compromissos de troca de apoios e serviços, e as relações pessoais mesclam-se com as relações partidárias. Assim, não é raro encontrarmos lideranças políticas trocando apoio e serviços mútuos a despeito de seus distintos vínculos partidários.

Esse tipo de procedimento, que sugere um certo enfraquecimento dos vínculos partidários, deve, contudo, ser interpretado com um certo cuidado. A concessão de apoio por parte dos políticos situados nas instâncias estaduais e federais às demandas das lideranças municipais pode ser condicionada a seu ingresso no partido daquele a quem se recorre; o que é uma evidência no sentido do reconhecimento e da eficácia que possuem em certas circunstâncias os vínculos partidários¹¹.

A relação entre os vínculos políticos com um município e região e a busca de recursos para estas localidades pode ser verificada a partir de alguns dados reunidos a respeito de dois municípios do interior do Estado do Rio. Os municípios de Graciliano e Guimarães¹² distam cerca de 160 quilômetros da cidade do Rio de Janeiro. Possuem, aproximada e respectivamente, 21.500 e 8.400 habitantes e 11.700 e, curiosamente, 8.000 eleitores.

Ao se consultar a proposta de lei orçamentária da União de 1996, observa-se que os municípios de Graciliano e Guimarães são contemplados com emendas orçamentárias. Para o primeiro são elaboradas três emendas. No entanto, somente a emenda intitulada Assistência Técnica e Extensão Rural, no valor de R\$ 100 mil, foi efetivamente liberada. As três emendas

¹¹ Em um momento no qual procurava, ao mesmo tempo, obter “ajudas” para o seu município e definir sua nova filiação partidária, o prefeito de um município do Estado do Rio de Janeiro observa que nas várias conversas tidas com lideranças partidárias do Estado o convite para se filiar aos respectivos partidos era freqüente e uma espécie de condição para obter a “ajuda”: “Eles [os deputados] só ajudarão com muita ênfase se estiver no mesmo partido. Isso aí não tem dúvida”.

¹² Os nomes dos municípios são fictícios.

foram apresentadas por um mesmo deputado. Para o município de Guimarães foram elaboradas quatro emendas, apresentadas por diferentes parlamentares. Três possuíam o mesmo título: Construção e Equipamento de Hospital. As emendas tinham os valores de R\$ 150 mil, R\$ 300 mil e R\$ 1 milhão. Quanto a esta última, a única efetivamente liberada, não há referências no projeto de lei orçamentária sobre seu autor, o que pode ser tomado como um indicador de que o recurso tenha sido alocado através de uma emenda de relator ou de bancada, devido, em ambos os casos, à interferência de um influente parlamentar.

Se acompanharmos na tabela abaixo a votação que tiveram na eleição de 1998 os parlamentares com participação na liberação de recursos para os municípios mencionados verificamos que estes possuem votação expressiva nos mesmos.

Votação dos candidatos nos municípios – 1998

<i>Dep.</i> \ <i>Mun. (eleit.)</i>	<i>Graciliano (11722)</i>	<i>Guimarães (8021)</i>	<i>Total de votos Estado</i>
Deputado X	931	2388	218170
Deputado Y	64	36	103768
Deputado Z	140	35	105969
Deputado K	557	46	56923
Deputado B	407	23	41223

O deputado X é presidente de seu partido no Estado e possui há longo tempo uma forte influência junto aos políticos da região. Na disputa eleitoral deste ano ele contou com o apoio dos prefeitos e dos políticos a ele vinculados nos dois municípios. Foi por interferência política deste parlamentar, segundo o secretário de saúde de Guimarães na época, que o município, onde sua votação sobressai, obteve o recurso de R\$ 1 milhão para a construção do hospital.

O deputado K, responsável pelas emendas para o município de Graciliano, nasceu num distrito do município, recentemente emancipado. Nele sua família possui propriedades agrícolas e desenvolve atividades comerciais. Os interesses econômicos da família na região, os vínculos mantidos com os políticos locais e a boa votação obtida no município nas

disputas eleitorais faz com que o parlamentar seja considerado, por mais de um grupo político, como alguém da “relação política do município”. Na ocasião da apresentação das emendas o vínculo mais estreito do parlamentar era com o grupo político liderado por um ex-prefeito e ex-deputado estadual. Na eleições de 1998, mesmo afastado de cargos públicos nos últimos dois anos, o ex-prefeito trabalhou, realizando sobretudo visitas aos moradores e solicitando seu voto para o candidato, em favor da campanha vitoriosa do deputado. A presença política dos parlamentares K e X no município de Graciliano é uma evidência a mais de que a boa relação de um parlamentar com políticos municipais não o torna um mediador exclusivo do município junto ao governo federal.

Cabe acrescentar, porém, que recorrer ao parlamentar a quem se deu apoio ou àquele que foi mais votado no município nem sempre é o melhor caminho para se ter um “pleito” atendido, uma vez que esse parlamentar pode defender posições contrárias aos interesses do governo. O parlamentar com maior chance de liberar recursos, cujas razões ficarão mais claras adiante, são os chamados “governistas”, isto é, aqueles que apóiam as iniciativas do governo, independente de sua filiação aos partidos que o integram¹³.

Recorrer aos chamados “escritórios de consultoria” e às empresas privadas (sobretudo as empreiteiras), ao lado da mobilização dos parlamentares, tem sido uma das alternativas através das quais políticos municipais, estaduais e nacionais buscam ter acesso aos recursos federais. Os “parlamentares fortes” – que em certa medida se confundem com os “governistas” com alguma influência maior, devido a posição institucional ou a liderança política, junto aos órgãos governamentais – e os “lobistas” – como são designados também os responsáveis por esses escritórios – são considerados pelos políticos como as pessoas que se encontram em melhores condições para lidar com o que descrevem como a complexidade dos

¹³ É nesse contexto de preocupação com a obtenção de benefícios para o Estado e a busca de pessoas que tenham influência, em função de vínculos partidários, de conhecimento e outros, nos órgãos governamentais que se deve entender o convite, que gerou um grande constrangimento para a direção do Partido dos Trabalhadores, do governador do Mato Grosso do Sul (PT) para que um ex-deputado do PFL cuidasse dos interesses do Estado em Brasília. Ao justificar a medida, que acabou não se concretizando, o governador explicou: “Temos que fugir do cerco que o PMDB está fazendo ao governo do Estado. Ter um grande interlocutor em Brasília para nós é importante” (jornal *O Globo*, 28/03/2001, p. 8).

ministérios. A burocracia, distância, desinformação sobre o funcionamento dos órgãos públicos e a dificuldade dos municípios para atender às exigências oficiais (apresentar documentos, preparar projetos técnicos, etc.) e “acompanhar” os processos são motivos apresentados tanto pelos políticos quanto pelos proprietários desses “escritórios” para justificar sua contratação. Referindo-se aos órgãos ministeriais, um ex-secretário municipal informa: “Aquilo [o ministério] ali dentro é complicado. Se um determinado grupo de deputados indica um secretário, um ministro, um primeiro e segundo escalão, de uma maneira geral eles controlam o dinheiro que aquele ministério tem. Isso realmente é complicado. Aí você tem que apelar para tudo que você puder para poder arrancar o dinheiro”. A dificuldade em se trabalhar com os órgãos ministeriais decorre tanto da falta de conhecimento necessário para atender às exigências formais (prazos, preenchimento de formulários, atendimento de exigências técnicas, etc.) quanto da necessidade de fazer com seus interesses sejam implementados pelos grupos políticos que controlam os órgãos. É devido ao conhecimento e acesso que possuem aos órgãos e grupos administrativos e políticos que “lobistas”, empresas e parlamentares apresentam-se como recursos sociais importantes para os administradores.

Apesar da mobilização destes agentes aparecer como alternativa, a articulação entre eles é freqüente. A experiência de um ex-secretário de obras leva-o a afirmar que “nenhuma empresa de projetos especializada em arrancar verba de ministério se cria se não tiver por trás dela um parlamentar, não é qualquer um, um parlamentar forte. E alguns gabinetes que eu fui, dentro do próprio gabinete do deputado o cara te dá a dica: ‘Olha, tem um cara aí que está arrancando o dinheiro. Ele é um cara bem relacionado. Eu se fosse você procurava ele. Porque ele vai acompanhar o seu processo’. A empresa indicada nesse caso era ligada ao parlamentar, não legalmente, mas de fato tido como um dos sócios, e conhecida por realizar obras na região com recursos obtidos através de sua intervenção.

Do ponto de vista da empresa, a ligação com o parlamentar é estratégica uma vez que este não só possui os contatos com os políticos municipais como encontra-se em condições de negociar os interesses destes junto aos órgãos governamentais. Se esta associação está na base da criação de oportunidades econômicas para a empresa, é através da sua atuação que são criadas igualmente as oportunidades para apropriação irregular dos

recursos liberados. Nota-se ainda que a indicação da empresa justifica-se por duas razões: primeiro, o fato de que a pessoa indicada era bem “relacionada”¹⁴, o que é tido como um capital social importante para assegurar o acesso aos recursos e, segundo, que a empresa cuidaria do “acompanhamento” do processo nos órgãos governamentais. Os recursos repassados através destes acordos chegam a ser tidos como um problema administrativo e legal para as prefeituras uma vez que, em muitos casos, cabe às mesmas encontrar os meios para justificar as despesas que efetivamente não são efetuadas¹⁵.

O que chama atenção quando se considera a atuação dos escritórios, empresas privadas e parlamentares na liberação dos recursos públicos é, entre outros aspectos, a adequação de suas ações aos canais e relações políticas que condicionam a liberação destes recursos. Assim, os parlamentares, escritórios e empresas não atuam a partir de um “sistema” que se poderia conceber como paralelo aos canais oficiais, mas através de relações e práticas políticas consideradas por prefeitos, governadores, parlamentares e autoridades governamentais como rotineiras¹⁶.

Para além do interesse pecuniário, a participação dos parlamentares na liberação dos recursos federais torna-se inteligível quando se considera os motivos tidos propriamente como políticos que os levam a atender os “pleitos” das lideranças municipais. Parte ao menos desses motivos são

¹⁴ Se o conhecimento de pessoas nos órgãos governamentais é algo valorado, isto ocorre, notadamente, porque a mobilização das mesmas é capaz de introduzir uma forma de particularismo no tratamento de seus interesses. Como notam, entre outros, Mény (1992), a introdução desses particularismos nega, por exemplo, princípios associados à burocracia (racionalidade, universalidade, etc.) e à democracia (igualdade nas oportunidades e transparência) ao garantir o acesso privilegiado e secreto de determinados agentes aos recursos públicos. Sobre o lugar das relações pessoais na administração federal ver Bezerra (1995, 1999).

¹⁵ Lembro a esse respeito matéria publicada pelo jornal *Folha de São Paulo*, em sua edição do dia 28 de novembro de 1999, na qual são descritos esquemas de falsificação de notas fiscais montados por grupos especializados. A partir de informações fornecidas pelo Tribunal de Contas da União, a matéria mostra que as notas são vendidas para prefeituras que as utilizam, por exemplo, para justificar os gastos de recursos federais repassados aos municípios.

¹⁶ Cabe observar de passagem que os debates públicos no Brasil sobre o fenômeno da corrupção têm privilegiado a sua dimensão individual e, por conseguinte, tratado a corrupção notadamente como um problema de desvio ético. Pouco se tem refletido, no entanto, a respeito do vínculo dessas práticas com as relações e práticas políticas e administrativas através das quais se faz legitimamente a política. Para uma análise específica a respeito do modo como a atuação de parlamentares, referida a uma espécie de ética fundada na ligação às bases, está relacionada com a questão da corrupção, consulte-se Bezerra (1999, 2000).

explicitados quando se focaliza as relações de interdependência estabelecidas entre políticos situados nas instâncias municipais e nacionais.

Se os prefeitos dependem, em função dos procedimentos político-administrativos, dos parlamentares para assegurar que seus interesses sejam tratados de modo prioritário nos órgãos governamentais, a necessidade de contar com o apoio das lideranças municipais coloca o parlamentar numa condição de dependência relativa em relação a estes e dá aos prefeitos uma força frente ao parlamentar. É através do apoio dos prefeitos e lideranças políticas que os parlamentares montam e expandem suas redes políticas nos municípios. Para não remeter a mais de um exemplo, observe-se o que diz um senador (PMDB-PB): “O município é a base política de qualquer parlamentar, se o município não quiser atendê-lo toda a estrutura política estará deficitária. Então, a gente tem que começar a ter o apoio do prefeito e do município”. Da perspectiva eleitoral, o apoio político do prefeito e vereadores é essencial para uma parcela significativa dos parlamentares¹⁷. Para estes, o poder do prefeito resulta, entre outros aspectos, do controle sobre a administração municipal e sua reputação no município. Apesar da legislação assegurar ao parlamentar o direito de ser eleito em todo o Estado, o que opera na prática, como tem sido apontado por alguns autores, é uma forma de distritalização do voto.

Assim, ao viabilizar o atendimento de um “pleito”, o parlamentar, ao mesmo tempo, investe na continuidade da relação e renova os compromissos políticos existentes. Como informou-me o secretário de saúde de um município do interior do Estado do Rio: “O prefeito apoia o deputado que arrumou mais verba, tranqüilo”¹⁸. A atualização dos vínculos está associada à própria natureza do compromisso estabelecido entre parlamentar e lideranças locais. O fato de estarem fundados em torno de demandas “concretas” e não na “base de princípios políticos”, como ressalta Leal (1975) ao

¹⁷ O cultivo de boas relações com os notáveis locais, como caminho para ascensão política é ressaltado, entre outros, por Finley (1985) e Weber (1982). Para o caso do Brasil ver, entre outros, Graham (1997) e Leal (1975), respectivamente, para o Império e a Primeira República. Como sugere o primeiro ao discutir o significado das eleições, “a medida de um homem dependia do tamanho de seu grupo de seguidores” (Graham, 1997, p. 112).

¹⁸ A concessão de apoio político em função da obtenção de recursos ou apoios (políticos e financeiros) futuros parecem estar de acordo com princípios éticos que regulam a relação entre políticos situados nas instâncias municipais e nacionais. Julgamentos negativos são dirigidos, no entanto, para as práticas de “compra de voto”, ou, para ser mais preciso, a obtenção de apoio político de vereadores e prefeitos através de pagamentos pecuniários.

discutir o “compromisso coronelista”, torna esses vínculos frágeis e sujeito às oscilações em torno da capacidade de prefeitos e parlamentares atenderem aos interesses mútuos¹⁹. Se a obtenção de recursos contribui para a consolidação dos laços, promessas que não se concretizam ou a incapacidade dos políticos para obter os recursos podem levar à sua dissolução. Isto faz com que estes laços precisem ser continuamente renovados. A natureza destas relações, que parecem se manter numa espécie de equilíbrio instável e, portanto, sujeita a rupturas eventuais, associada ao fenômeno do governismo (Leal, 1975), ajuda a entender ainda a mobilidade dos políticos pelas facções e partidos, isto é, o que de modo geral tem sido discutido como o problema da fidelidade partidária.

É nesse contexto de dívidas e créditos pessoais que se inscreve a relação dos parlamentares com as lideranças políticas locais. E, ao contrário do que ocorre com as questões legislativas, parlamentares e seus assessores crêem que é este trabalho em torno dos pedidos que traz votos. Se é efetivamente esse trabalho o responsável pela eleição ou não dos candidatos esta parece ser uma questão menor diante da crença de que é isso efetivamente o que ocorre e das práticas que essa crença desencadeia.

A interdependência entre parlamentares e governo

As expectativas existentes em relação aos parlamentares como uma espécie de mediador dos interesses estaduais e municipais junto ao governo faz com que estes concentrem uma parte significativa de sua atuação nos órgãos executivos. A intervenção nos órgãos é fundamental para que os favores sejam atendidos e os recursos públicos liberados. Isto é feito, por um lado, através do serviço designado como “acompanhamento” de processos, também realizado pelos “escritórios de consultoria” e empresas privadas, que visa garantir o trâmite dos processos e sua adequação às exigências oficiais, e, por outro, dos “pedidos políticos” dos parlamentares. A realização destes pedidos é considerada por parlamentares e autoridades

¹⁹ A fragilidade dos interesses “puramente materiais” como fundamento para a dominação é destacado por M. Weber ao discutir o tipo de dominação. Referindo-se à natureza dos motivos (costume, afetivos, materiais, ideais, etc.) que define o tipo de dominação, este autor observa que, “*motivos puramente materiales y racionales con arreglo a fines como vínculo entre el imperante y su cuadro implican aquí, como en todas partes, una relación relativamente frágil*” (1984, p. 170).

governamentais como uma prática rotineira e geral²⁰. Faz parte do que experimentam como a “luta” pela transferência de recursos federais. Dispostos a obter os recursos, os parlamentares recorrem a todos aqueles (autoridades, políticos e funcionários) que em função de suas posições institucionais, vínculos sociais e prestígio podem de algum modo contribuir para que isso se realize.

A presença de parlamentares, prefeitos e lideranças políticas nos órgãos ministeriais é descrita por técnicos e funcionários destes órgãos como voltada para a busca de informações e o exercício de pressões que assegurem o atendimento de seus “pleitos”. As áreas dos órgãos mais procuradas são aquelas responsáveis pela análise dos processos. O contato do parlamentar com o técnico segue um certo padrão. Procura-se, por um lado, “sensibilizar” o interlocutor em relação às “dificuldades” por que passa o município ou a população a ser beneficiada pelo projeto e, por outro, destacar a “necessidade e importância” que possui o projeto para o público a ser atendido.

A questão do acesso às instituições e pessoas como fonte de poder social é abordada pela literatura voltada para a discussão das intermediações e mediações sociais²¹. Este acesso – sustentado por propriedades sociais distintas como *status*, poder econômico e político, domínio da escrita e de regras de conduta e contatos com pessoas que desempenham funções em órgãos públicos ou instituições privadas – qualifica socialmente certas pessoas para o exercício da mediação. Quando se reflete sobre a relação que mantêm as pessoas com o poder público, o acesso às autoridades e funcionários é um elemento que diferencia o cidadão comum do parlamentar. Notadamente quando se trata dos órgãos ministeriais, o acesso aos ministros é algo quase impossível para os primeiros e mesmo para pessoas que desempenham funções públicas, como os prefeitos. Esta dificuldade é amenizada, contudo, se o contato é mediado pelo parlamentar. Como observa um deputado (PFL-PE): “A diferença é mais no acesso, quer

²⁰ O encaminhamento de pedidos aos órgãos ministeriais é uma função historicamente associada ao desempenho do cargo. Analisando as correspondências recebidas por membros dos Gabinetes onde constam solicitações de nomeações, R. Graham – para ficarmos apenas em um exemplo – observa que “os mais frequentes autores desses pedidos eram deputados e senadores que escreviam a membros de Gabinete em favor de terceiros. Escrever tais cartas era uma das principais atividades de um deputado” (1997, p. 272).

²¹ Ver, entre outros, Silverman (1977) e Boissevain (1966).

dizer, o cara quer falar com o ministro, ele não consegue, se ele for com o parlamentar, ele consegue. [...] Normalmente ele consegue colocar o pleito dele, aí se consegue tem uma chance de resolver, mas se você não consegue não tem chance nenhuma”. Se o pedido pessoal ao ministro é o que aumenta efetivamente as chances de um “pleito” ser atendido, isto acaba valorizando as mediações que são realizadas para que o contato seja estabelecido. Logo, é nessa possibilidade de fazer com que os “pleitos” recebam um tratamento prioritário nos órgãos ministeriais que reside, ao menos em parte, a força social do parlamentar junto à sua rede política.

O efeito do “pedido” de um parlamentar – que varia em função de aspectos como o prestígio de quem pede, sua relação com o ministro e o poder de retaliação sobre o órgão – sobre o trâmite de um processo ou a liberação de recursos reside na possibilidade de fazer com que estes sejam, em termos nativos, “agilizados” e “priorizados” na burocracia governamental. Estes aspectos (agilização e priorização) são considerados como a “parte política do processo”. Como sugeriu o então coordenador geral de um órgão ministerial, chamando atenção para o que se concebe como o exercício da política no cotidiano da administração pública, “isto é política”. Essa atuação dos deputados e senadores é reforçada pelos próprios órgãos ministeriais na medida em que reconhecem, em parte devido aos seus próprios interesses, que os mesmos devem ser ouvidos.

Se o controle do governo sobre a execução orçamentária define parte de seu poder em relação aos parlamentares, o posicionamento de deputados e senadores nas diversas instâncias do Congresso atribui a este um poder relativo sobre o governo. A negociação envolvendo os interesses de parlamentares e Executivo é vista, tanto por pessoas posicionadas nos órgãos ministeriais quanto do Legislativo, como uma “troca” percebida como “política” e que se sustenta na interdependência institucional dos poderes.

Apenas uma parcela dos pedidos encaminhados aos ministérios são atendidos. A prioridade concedida ao atendimento dos “pleitos” dos deputados e senadores governistas é um princípio de atuação que o governo procura, nem sempre com sucesso, por em prática. Isto é o que informa, por exemplo, um deputado (PFL-PE): “Teoricamente é para ser o seguinte: os partidos que apóiam o governo, eles deveriam ter mais facilidade em resolver as coisas”. Esse princípio de atuação do Poder Executivo e o efeito que isso produz em termos de configuração política, ou seja, a apro-

ximação das lideranças políticas dos partidos ou grupos que têm o controle do Poder Executivo, é um fenômeno descrito por autores que analisaram a história política do Brasil. Referindo-se às relações entre os chefes políticos municipais e o governo estadual durante a Primeira República, Leal (1975) designou como “governismo” o movimento das lideranças políticas municipais no sentido de apoio à “situação estadual”. Assim como as nomeações para os cargos públicos, a liberação de recursos federais segundo o critério de apoio ao governo, constitui um benefício do qual desfrutam aqueles que o integram ou lhe concedem o seu apoio. A aplicação desse critério funciona como instrumento político de construção de maioria governamental (Ames, 1995).

Para que o apoio seja assegurado e se tenha um controle sobre o mesmo, o Poder Executivo mantém um sistema de informações sobre a atuação dos parlamentares (votação, discursos, etc.) que opera como um instrumento de governo. Além das medidas rotineiras de fiscalização da administração pública, os ministros dispõem de relatórios atualizados a respeito do posicionamento dos parlamentares em relação ao governo. A institucionalização desse controle dos pedidos foi descrito por um ex-assistente-executivo do Ministro de Assuntos Políticos da Presidência nos seguintes termos: “Notamos a ausência de um mecanismo institucional capaz de controlar as demandas parlamentares [...]. No começo não era raro ver vários parlamentares céticos com o Governo, reivindicando benefícios em diferentes repartições e ministérios de modo a atender seus eleitores. Decidimos então controlar esses pedidos e o seu atendimento [...]. Com este sistema temos uma fotografia perfeita do que os parlamentares pediram e em que medida o executivo os atendeu” (jornal *O Globo*, 30/4/00, p. 4). Estas são informações que permitem que os ministros e suas assessorias elaborem um mapa do comportamento dos parlamentares em termos de apoio às iniciativas do governo e dos ministérios²². Mais do que uma medida de controle administrativo, estes relatórios consistem em um instrumento tido como político e podem ser interpretados como uma tentativa de racionalização de práticas tidas comumente como clientelistas.

²² Essa preocupação com o conhecimento do posicionamento dos parlamentares pode ser uma das razões que levaram à violação do painel de votação do Senado Federal no caso da cassação do mandato do senador Luis Estevão.

Em vista disso, pode-se afirmar que a prática de atendimento dos “pleitos” por parte dos parlamentares, por um lado, e a aproximação destes últimos do governo, por outro, isto é, o que tem sido descrito em termos, respectivamente, de clientelismo e governismo, são fenômenos sociais que se articulam e se fomentam mutuamente.

Quando se volta a atenção para a questão do acesso ao governo, percebe-se que os vínculos partidários, as relações de amizade, os compromissos políticos e o prestígio dos parlamentares são, entre outros, alguns dos fatores que intervêm na priorização do atendimento dos “pleitos”. Estes são elementos que definem, por exemplo, as chances maiores ou menores dos parlamentares de terem seus pedidos atendidos. Por efeito, as ações dos parlamentares e seus resultados não serão idênticos no conjunto dos órgãos ministeriais²³.

Representação política e interdependência entre o local e o nacional

Ao centrar a análise nas relações de interdependência entre prefeitos, parlamentares, autoridades governamentais e agentes privados procurei repensar particularmente a separação frequentemente estabelecida entre os distintos planos de autoridade política (local, estadual e nacional), isto é, a idéia de que aquilo que é tido como a política local e nacional constituem domínios autônomos e explicáveis em si mesmo. A articulação desses planos evidencia-se, por exemplo, no fato da definição de questões nacionais (como o valor do salário mínimo e mudanças constitucionais) depender de negociações que envolvem interesses locais dos parlamentares, na constatação de que práticas corruptas envolvem a atuação de políticos, autoridades e empresas que agem simultaneamente em instâncias municipais e nacionais da administração pública e na referência a concepções comuns sobre a representação política por políticos situados nas distintas instâncias de autoridade política.

²³ Quanto a esse aspecto, observe-se o comentário de um ex-assessor de um ministro: “Depende [o resultado dos pedidos] do prestígio que o parlamentar tenha junto ao Ministro. São relações diferentes que cada um mantém com determinados Ministros. Por exemplo, vamos supor que o meu atual chefe tenha mais contato com o Ministro do Planejamento, então, ele tem mais facilidade de liberar lá, ao passo que em outro Ministério, apesar de ter mais recursos, o atual Ministro seja um inimigo político ou coisa do tipo. Então, [o resultado] não é homogêneo”.

Fator essencial para o estabelecimento e manutenção das relações entre esses políticos é o fato de suas relações serem concebidas em termos de reciprocidade. A troca de favores, serviços e os esforços efetuados para a obtenção de recursos federais é algo que não escapa às análises sobre a política no Brasil (Graham, 1997; Leal, 1975; Palmeira, 2000). Ressalte-se, no entanto, que se esses elementos são destacados quando se analisa a “política local”, eles não têm sido incorporados às análises efetuadas sobre a “grande política” e as relações estabelecidas entre os políticos situados nas diferentes instâncias. Dito de outro modo, os favores, serviços e as relações nas quais eles se sustentam e são constituídos, não são tratados como elementos significativos da política realizada a partir das instituições nacionais. Todavia, o lugar dos compromissos criados e mantidos através das trocas de favores, serviços, apoio político e recursos nas instituições e nas práticas implementadas por políticos que desempenham funções nacionais pode ser percebido quando se tem em mente as medidas e decisões administrativas e governamentais que assentam nessas trocas, como as votações no Congresso e a definição da aplicação dos recursos federais.

O exame do conjunto de relações e práticas produzidas a partir da atuação dos políticos no sentido de obterem recursos para as localidades a que estão vinculados politicamente faz emergir uma concepção específica da representação política que se destaca pelo fato de estar assentada em laços de dominação pessoal e se centrar em idéias como a necessidade de se obter benefícios (especialmente verbas) para as localidades que representam e encaminhar os interesses dos membros de sua rede política junto aos órgãos governamentais.

Ressalte-se que para os parlamentares, lideranças políticas estaduais e municipais e autoridades administrativas e políticas não está em jogo no atendimento dos “pleitos” apenas a formação de “clientelas eleitorais”, como enfatiza a literatura sobre clientelismo político. Ao reduzir essas relações à questão da obtenção do voto, a noção de clientelismo deixa de fora sobretudo a idéia de que nessa forma de atuação dos políticos está em jogo uma concepção sobre o atuar político. Evidência nesse sentido é a crença partilhada por diferentes agentes de que constitui um “dever” do parlamentar obter os recursos para as localidades que

representam²⁴. Trata-se de uma expectativa associada à própria atividade parlamentar, isto é, relativa ao cargo e suas atribuições. Nesse sentido, a capacidade do parlamentar de assegurar esses recursos opera, inclusive, como um critério de avaliação de sua eficácia e poder. Dito de outro modo, o poder do parlamentar estaria fundado no reconhecimento pelas lideranças e população de sua capacidade e força para atuar em um outro plano de relações e assegurar certos benefícios e favores para as localidades e seus habitantes. Tem-se, por conseguinte, uma outra imagem dos deputados e senadores. Estes não surgem somente como porta-vozes de diferentes pontos de vista e interesses presentes na sociedade, elaboradores de leis ou fiscalizadores do Poder Executivo, mas também como mediadores de demandas locais e interesses relacionados às suas redes políticas. Esta forma de atuação de deputados e senadores aponta, desse modo, para uma das possibilidades histórico-culturais²⁵ de como a instituição da representação política se realiza em termos práticos. Uma mudança nestas condutas, por conseguinte, pressupõe mudanças nas condições sociais que dão vida a essas práticas e concepções. No contexto destas relações e concepções, a liberação de recursos federais pode, enfim, ser interpretada como uma espécie de necessidade estrutural que, no entanto, é apresentada pelos políticos como uma virtude.

²⁴ Nesse sentido, observe-se o depoimento do deputado Paulo Bernardo (PT-PR): “A pressão em cima dos parlamentares para conseguir recursos no orçamento existe [...]. Isso existe. Parlamentar que não consegue se articular aqui para conseguir alguma coisa, ele praticamente não existe, porque do ponto de vista lá das paróquias, vamos chamar assim, ele não está fazendo nada” (apud Novaes, 1994, p. 103).

²⁵ Referindo-se ao Brasil e às eleições no do século XIX, R. Graham aponta para a questão da introdução do sistema representativo no Brasil ao observar, por exemplo, que “o governo representativo não era uma herança dos tempos coloniais, mas uma exótica ideologia importada; e os princípios democráticos não se ajustavam à estratificada sociedade brasileira, [...]” (1997, p. 105). Baseado em dados recentes sobre como o voto é percebido por populações rurais, M. Palmeira observa – chamando atenção para o modo como este é objeto de uma apropriação histórico-cultural particular – que nessas circunstâncias o voto tem o “significado de uma adesão”. Assim, “para o eleitor, o que está em pauta em uma eleição não é escolher representantes, mas situar-se de um lado da sociedade” (1992, p. 27).

Referências

- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures and pork-barrel: bases for voting in the Brazilian congress. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.
- BANCK, Geert A. Clientelism and Brazilian political process: production and consumption of a problematic concept. In: NAS, Peter J. M.; SILVA, P. (Ed.). *Modernization, Leadership, and Participation*. Leiden: Leiden University Press, 1999. p.103-124.
- BAILEY, F. G. *Gifts and Poison: The politics of reputation*. Oxford: Basil Blackwell, 1971.
- BEZERRA, Marcos O. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995.
- _____. *Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: NUAP/Relume-Dumará, 1999.
- _____. Limites entre corrupção e política. In: *Democracia Viva*, n. 9, p. 46-53, nov. 2000/fev. 2001.
- BOISSEVAIN, Jeremy. Patronage in Sicily. In: *MAN*, 1, n. 1, p. 18-33, 1966.
- BOURDIEU, Pierre. Espírito de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: RAZÕES práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996. p. 91-124.
- CARVALHO, José M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.
- DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- FINLEY, M. I. *A política no mundo antigo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- GELLNER, E.; WATERBURY (Ed.). *Patrons and clients in mediterranean societies*. London: Duckworth, 1977.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MÉNY, Yves. *La corruption de la République*. Paris: Fayard, 1992.

NOVAES, Carlos A. M. Dinâmica institucional da representação: Individualização e partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos do Cebrap*, n. 38, p. 99-147, 1994.

PALMEIRA, Moacir. Voto: racionalidade ou significado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 7, p. 26-30, 1992.

_____. Eleição municipal, política e cidadania. In: *Tempo e Presença*, 310, maio/jun. 2000.

PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. Le temps de la politique. *Études Rurales*, n. 131-132, p. 73-87, 1993.

RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A. *Democracy, clientelism, and Civil Society*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1994.

SCHMIDT, S. W. et al. (Ed.). *Friends, followers, and factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.

SILVERMAN, Sydel F. Patronage and community-nation relationships in Central Italy. In: SCHMIDT, S. W. et al. (Ed.). *Friends, followers, and factions*. Berkeley: University of California Press, 1977. p. 293-304.

STRICKON, A.; GREENFIELD, S. *Structure and Process in Latin America: Patronage, Clientage and Power Systems*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1972.

VEYNE, P. *Le pain et le cirque: sociologie historique d'un pluralisme politique*. Paris: Seuil, 1976.

WEBER, Max. A política como vocação. In: GERTH, H.; MILLS, W. (Org.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. p. 97-153.

_____. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.