

## EMPREGO PÚBLICO E CLIENTELISMO

Martine Droulers(\*)

### RESUMO

O clientelismo é examinado não como resquício do passado em vias de extinção, mas antes como traço próprio de nossa modernidade, desempenhando funções diversas, entre elas: resposta à disfunção de mercado (dito de regulação social) e ajuste político. Passa-se, assim, no clientelismo moderno, de uma situação de subordinação pessoal, nascida da dependência econômica, para uma situação de intermediação no acesso aos recursos do Estado. São utilizados os exemplos da França e do Brasil.

Clientelismo não é um termo utilizado correntemente em ciências sociais, a não ser em sociologia política. No entanto, a relação de clientela já há muito que é estudada pelos historiadores e etnólogos, mas nem por isso pertence ao passado, parece, ao contrário, ser uma constante que assume formas específicas segundo as condições sociais e políticas dos países e das regiões. Estranho silêncio para uma prática tão difundida.

Tentaremos desvendar manifestações de clientelismo das socie-

---

(\*) Geógrafa, professora do Instituto des Hautes Études de l'Amérique Latine e pesquisadora do CNRS. Tradução de Liliâne Jacqueline Rebelo Horta.

dades francesa e brasileira guardando todavia a preocupação de abordar o tema como um mecanismo de recomposição social. Será estudado, essencialmente, através de sua ligação com o acesso a um emprego público, isto é, através da análise dos determinantes da relação patrão/cliente no acesso a um emprego no serviço público. Isso, no atual contexto de democratização, no caso do Brasil, e de descentralização, no caso da França. Nessa evolução para uma maior transparência político-administrativa, as relações do tipo clientelistas são, muitas vezes, rejeitadas por serem consideradas arcaicas. Entretanto, elas estão estreitamente imbricadas nas instituições e a tal ponto enraizadas nos comportamentos que elas se infiltram nas malhas da burocracia formal implantada, e diga-se de passagem, de maneira eficaz.

Até numa sociedade como a brasileira que sempre distribuiu empregos públicos para que uma elite pudesse assentar o seu poder político, a relação de clientelismo exprime mais do que uma simples relação de dependência e de domínio, ela é antes de tudo uma relação de troca que regula as relações sociais. O patrão fornece um emprego, e o cliente lhe trará a sua ajuda no momento das eleições ficando ainda à sua disposição. Não se trata, pois, de uma relação de exploração, nem mesmo de troca desigual, porque tanto o patrão quanto o cliente encontram, nessa relação, alguma vantagem e, assim, ela acaba sendo considerada legítima.

### **1 - O Clientelismo como resposta à disfunção do mercado de trabalho**

No Brasil contemporâneo, e mais especialmente no Nordeste onde a economia debilitada aumenta os fenômenos de clientelismo, os serviços públicos representam o empregador mais importante. O sistema de distribuição dos empregos, chamado de "empreguismo" e caracterizado pelo fato de empregar membros da família ou pessoas com as quais se tenha algum parentesco em cargos públicos e sobre os

quais quem emprega possui um certo poder, é o grande devorador dos mínguados orçamentos dos estados nordestinos. E, como enfatizou Roberto Magalhães, Governador de Pernambuco de 1982 a 1986, "não adiantaria nada aumentar as receitas dos estados, se os governadores, oprimidos pela política e pela miséria, continuassem a distribuir empregos públicos". É, pois, uma tradição que, em época de recessão, assume formas um pouco mais clandestinas.

## 2.1 - O Clientelismo prestando socorro ao emprego

A Universidade Federal da Paraíba-UFPb -, criada em 1956, federalizada em 1961, se constitui no polo da vida cultural de um estado que se situa entre os mais pobres e menos industrializados do Nordeste onde a administração pública funciona como uma fonte essencial de empregos, atingindo 50% do emprego formal.

A UFPb foi palco de um ritmo de crescimento extremamente rápido, no fim dos anos 70, período que corresponde à gestão do reitor Lynaldo Cavalcanti de Albuquerque, administrador dinâmico, "com trânsito livre" em Brasília (tinha sido nomeado pelo Ministro Ney Braga) que deu um impulso decisivo à UFPb conseguindo dotá-la com o segundo maior orçamento das universidades federais brasileiras.

Observa-se, primeiramente, um crescimento notável do corpo docente que vai triplicar em cinco anos, passando de 987 em 1975, a 2775 professores em 1980. O número de estudantes, entretanto, apenas duplicava passando de 10.000 a 21.000. A relação professor/aluno que era de 10,5 em 1975, passaria a 7,5. A partir de 1981, observa-se, entretanto, uma estabilização tanto do corpo docente quanto do efetivo de alunos. (1)

Já não ocorria o mesmo em relação ao crescimento mais notável

---

(1) Em 1986, a UFPb contava com 73 departamentos, 50 programas de pós-graduação e numerosos laboratórios distribuídos geograficamente em 7 campi: João Pessoa, Campina Grande, Areia, Bananeiras, Patos, Souza e Cajazeiras.

ainda do pessoal técnico-administrativo, e cujo princípio de recrutamento era de natureza mais clientelista que o dos professores, os quais eram submetidos à obrigação do concurso e de modo incontornável, depois de 1980. A progressão desse pessoal técnico tinha sido mais lenta até 1976, apenas o acréscimo de uma centena a cada ano. Mas, como as outras categorias, bruscamente, o seu crescimento acelerou-se durante a administração do reitor Lynaldo Cavalcanti, passando de 1600 a mais de 4.000 funcionários. Diferentemente do corpo docente, esse crescimento continuou atingindo 7244 funcionários em 1987, na época em que todas as universidades federais se ressentiam dos efeitos da crise e não mais se expandiam.

#### Evolução dos Efetivos da Universidade Federal da Paraíba

ANO	PROFESSORES	PESSOAL TÉCNICO-ADMINISTRATIVO	ESTUDANTES
1970	680	1076	5620
1975	987	1489	10389
1976	1230	1647	11492
1977	1761	1745	14717
1978	2207	2459	16714
1979	2686	3360	20267
1980	2773	4068	22194
1981	2781	4650	21880
1982	3028	5283	22303
1983	3266	5431	22200
1984	2991	5750	22519
1985	3008	6203	21161
1986	3023	6138	21050

FONTE: Dados Básicos da UFPb.

Foi particularmente o acesso ao emprego por parte dessa categoria de pessoal que nos chamou a atenção e que nos faz pensar que, assumindo o lugar dos recursos públicos ou melhor reorganizando-os, pois o Estado recusa criar novos empregos públicos, a prática do clientelismo de recrutamento tem um papel de ajuste. Essa prática contribui no aumento do número de empregos (em resposta a uma certa disfunção do mercado de trabalho), mas quase que clandestinamente, e isso se percebe nas estatísticas: os documentos oficiais destinados ao Ministério da Educação publicam, para a

UFPb, 6200 funcionários técnico-administrativos, enquanto que a folha de pagamento registra apenas 1.000 a mais.

Ninguém quis ou soube elucidar essa diferença. Um outro problema é a qualificação e a adequação dos funcionários: 20% do pessoal técnico-administrativo recebe a denominação de "auxiliar de serviços gerais" e um terço deles são analfabetos. A Universidade está começando um curso de alfabetização, assim como cursos de formação profissional para 1350 funcionários do Hospital da Universidade. Esta categoria de pessoal recebe entre 1 e 2 salários mínimos, embora tenha acesso a moradia em conjunto habitacional e outras vantagens estabelecidas no contrato de trabalho. A outra categoria numerosa é a dos agentes administrativos, 25% do total. A maioria descaracterizada como agentes de formação superior e outros sem primário completo. Surgem agora as questões da regularização e do salário, que podem ser solucionadas pelo apadrinhamento ou pelas greves.

Assim, quando os recursos públicos diminuem, o clientelismo assume, de algum modo, um papel de regulador no mercado de trabalho.

A nível de recrutamento, todos os meios são implementados para contornar a obrigação do concurso público que o peso e a lentidão administrativos tornam, aliás, muito excepcional. A lógica do recrutamento não parece, pois, ser a da gestão ótima dos serviços mais sim muito mais uma resposta a uma forte demanda social local. Será uma prática de recrutamento em liquidação? Frequentemente, ela é realizada em condições precárias, mas ela assegura, pelo menos ao interessado, "um pé na instituição".

Por outro lado, internamente à Universidade, a extensão dos cargos preenchidos através do voto, reforça, por um efeito um pouco perverso, a política clientelista: para conseguir eleger-se chefe de departamento, chefe de centro, pró-reitor e finalmente reitor, os candidatos procuram votos junto às diferentes categorias de pessoal. Eles se esforçam, distribuindo favores e dando sua proteção a indivíduos e suas famílias, no intuito de facilitar o seu acesso a um emprego público. O sistema não tem limites; as redes

de clientela se cruzam entre as diversas fontes de empregos públicos existentes no estado da Paraíba: o governo estadual, as municipalidades de João Pessoa e Campina Grande, os organismos federais. E todo mundo sabe que a maioria dos funcionários públicos possui dois empregos, recebe de duas folhas de pagamento, mas raramente atende aos dois, existindo casos de sobrecarga de trabalho para uns e o hábito de faltar de outros.

O clientelismo pode desempenhar um certo papel de ajuste a nível de mercado de trabalho para o qual ele seguramente contribuiem relação à sua fluidez. Assim como a sua influência também se exerce na sociedade civil.

### **1.2 - Papel de regulação social**

Com efeito, numa região dependente, com uma economia debilitada, onde reina uma forte instabilidade no trabalho não qualificado, os indivíduos mais estáveis, e, particularmente, aqueles que têm um emprego no setor público, entretanto, com salários baixos, montam uma estratégia de solidariedade familiar, isto é, procuram colocar seus parentes e aliados nos serviços públicos que os empregam. É assim que o clientelismo funciona, como elos de uma corrente. Nas classes populares, o indivíduo mais estável em seu trabalho aumenta seus parentescos, isto é, a sua família no sentido mais amplo, e também a sua influência na sua unidade de vizinhança.

Daí o desafio primordial da corrida para um emprego e dos meios para consegui-lo, da importância da relação cliente/patrão cliente como se fossem elos de uma corrente, do funcionamento das redes de clientela para enfrentar a crise e do papel dos intermediários nas relações de clientela modernizadas.

Parece pois que, longe de ser uma forma arcaica e em via de desaparecimento, o clientelismo é muito mais uma resposta pragmática e constante, "um traço universal que o movimento generalizado de

burocratização moderna não poderia fazer desaparecer", como Bruno Jobert descreve e cuja função de ajuste social é inegável. Esse traço aparece mais nos sistemas políticos marcados pela centralização e dependência. No entanto, é uma prática que todos aqueles que detêm uma parcela de poder e a ele recorrem denunciam, ressentindo-a porém como uma forma pouco moderna de gestão da mão-de-obra e de assentamento político.

## **2 - O Clientelismo como forma de ajuste político na França e no Brasil**

Essa prática considerada numa perspectiva histórica, é audaciosa, visa ampliar o campo de investigação para fazer sobressair, através dos exemplos de uma vasta literatura, as principais características do clientelismo observadas nas sociedades francesa e brasileira, por diversos pesquisadores.

### **2.1 - Entre o local e o nacional, fluxo e refluxo do clientelismo na França**

Sobrevoando rapidamente as instituições republicanas, perceberemos manifestações do clientelismo e suas conseqüências sobre o emprego, nos serviços públicos, a nível central do poder, tanto nas grandes cidades quanto na zona rural.

A partir de 1880, na França, a República se assenta sobre os novos "notáveis", socialmente mais próximos de seus eleitores: médicos, comerciantes, funcionários. Eles estão encarregados de consoldar as idéias republicanas nas cidades e nas aldeias onde são criadas instituições decisivas: o conselho municipal eleito que escolhe o seu prefeito, a escola pública e o seu professor primário. A República considera os prefeitos como a continuidade de sua in

fluência no seio do povo, ela os convida para grandes banquetes como o da Exposição Universal de 1900, onde compareceram 20.770 dos 36.000 prefeitos com os quais contava a França. A República se apoia também nos novos funcionários, nos professores primários encarregados de insuflar os princípios de "Liberdade, Igualdade, Fraternidade" no interior.

Nesse sistema dos notáveis, o poder de um notável é medido pelo volume de subvenções que ele pode obter para o seu município ou sua comunidade, pelo número de recomendações com as quais ele pode beneficiar os seus subalternos. É a implementação daquilo que podemos chamar de "democracia clientelista radical" que se reveste de aspectos particulares tanto a nível local quanto nacional.

A nível nacional, por exemplo, o Ministério da Agricultura, nas mãos dos radicais, torna-se o Ministério mais politizado da Terceira República, na medida em que os deputados ali vêm para pedir, tentando obter vantagens para suas circunscrições.

A nível local e, particularmente, na administração das grandes cidades, vê-se a instauração, segundo a expressão de J.Y. Nevers, para Toulouse, de "um modelo radical de democracia municipalista". O prefeito tranca o acesso aos recursos municipais (empregos sazonais, ticket refeição...) e mantém os vereadores numa posição de dependência pessoal. "O clientelismo político dos agentes do radicalismo (pequena e média burguesia) reproduz o clientelismo profissional do comerciante do bairro, do médico, do advogado".

Durante a Terceira República, os comportamentos políticos da França rural e da França urbana tendem a se aproximar: as cidades votam num prefeito popular (Herriot, Salengro ou Flaissières) e, assim, personalizam o seu voto, enquanto o interior adquire uma consciência política. Assim, o voto municipal, tanto na cidade quanto no interior, tende a diferenciar-se do voto legislativo e as práticas de clientelismo intervêm mais a nível local.

Mais tarde, o socialismo municipal apresentará um novo modelo de administração urbana que se apoia na instalação de um dispositi



vo de administração local moderna e eficaz que se esforça para atender, prioritariamente, as necessidades dos mais desfavorecidos, instaurando desta vez ao contrário do prefeito radical, um verdadeiro colegiado, sendo mais favorável à organização do partido S.F.I.O.

Todavia, o clientelismo tradicional se mantém na administração municipal socialista, por exemplo, Gaston Defferre, em Marseille, que apesar de praticar o "capitalismo modernista", se apoia numa rede de clientela constituída por empregados municipais enquadrados pelo Sindicato FO e em diversos grupos étnicos e nacionais (córnicos, armênios, repatriados da África do Norte) para os quais os serviços da prefeitura dispensam, com prodigalidade, a sua solicitude. "Em 1964, o prefeito de Marseille controlava direta ou indiretamente 50.000 empregos... o clientelismo de Marseille apresenta-se como uma forma de ajuda social eficaz, é profundamente popular" (Sanmarco-Morel, p. 107).

Entretanto, a relação de clientela é cada vez mais percebida como a antítese da modernidade política e da racionalidade administrativa, e os socialistas de Marseille recusam-se agora a ter recurso a redes de clientela para prover cargos municipais, segundo Sanmarco-Morel (p. 147), que não hesitam em rotular: "o clientelismo não funciona mais". Essa prática, eles dizem, só se justificava na época da forte pressão demográfica devida à chegada de contingentes maciços da África do Norte. Mas parece, todavia, que a relação de clientela é uma constante das relações políticas com variações no tempo: períodos de fluxo e refluxo segundo a evolução econômica e segundo a evolução dos comportamentos políticos, assim como segundo as especificidades regionais.

Na perspectiva da geopolítica regional adotada por Y. Lacoste e sua equipe, a referência feita ao clientelismo, aparece várias vezes, mas tratada mais amplamente em relação à Corsica onde é particularmente interessante situar cartograficamente o fenômeno do clientelismo, pois a sociedade corsa é antes de tudo uma organização feita na base do clientelismo, onde os políticos são submeti

dos a verdadeiras restrições, por exemplo, a colocação em empregos da função pública no continente. O poder das clientelas também se deixa ser adivinhado no número considerável de intervenções na gestão das empresas públicas e para-públicas da "Ilha de Beleza". Finalmente, o clientelismo é apresentado como uma estrutura fundamental da sociedade tradicional cuja persistência fortifica o projeto dos conservadores estabelecido sobre a manutenção das relações de dependência; "a médio prazo, a sobrevivência do clientelismo passa por adaptações inevitáveis das mutações em cursos e das novas exigências de um número crescente de insulares, o que a maioria dos líderes do clientelismo admitiu, manifestamente, nesses últimos anos, face à escalada das contestações" (p. 1114). Logo, o clientelismo se adapta, assume formas atenuadas, transforma-se.

Na Velha República, pudemos dizer que o partido gaulista que, primeiramente, foi o partido de um homem, tornou-se, progressivamente, um partido de clientela porque os deputados eram eleitos no escrutínio uninominal, no contexto de uma circunscrição, ao contrário do que ocorria na 4ª República onde a eleição era proporcional a partir de uma lista departamental.\* Os deputados, agora solicitados diretamente por seus eleitores, procuram obter favores nos gabinetes ministeriais, o que nos lembra a 3ª República e até falou-se de neo-radicalismo a propósito do gaulismo. "O regime retomou os métodos próprios" ao partido no poder, subvenções, créditos para aqueles que votam e assim constituiu-se uma clientela".

Com a modernização e a chegada ao poder de jovens tecnocratas, a base sócio-econômica do clientelismo parece desaparecer e acredita-se que o sistema dos notáveis das redes de clientela está arruinado. Mas, as atitudes clientelistas perduram, enraizadas em estruturas e instituições próprias a cada país. No caso francês, o clientelismo não seria uma resposta à dependência institucional do poder local no sistema administrativo global e uma das dimensões do fenômeno mais geral de dependência entre Paris e a Província?

---

(\*) Nota do tradutor:  
relativo ao departamento, circunscrição administrativa local na França.

Em resumo, as práticas do clientelismo se infiltram na centralização das instituições francesas através dos partidos e corpos de agentes do Estado onde a lógica corporativa intervém" (J. Rondin, p. 25).

Pode-se questionar se não é em parte a essas práticas que se deve a multiplicação dos agentes não titulares que formam, hoje em dia, um quarto do efetivo total do pessoal empregado pelo Estado, perto de 500.000 agentes "cujas perspectivas de carreira são muito mediócras e as remunerações sensivelmente inferiores às dos titulares". É para remediar essa desigualdade que um relatório foi preparado, em 1983, pelo Ministro da Função Pública e Reformas Administrativas, junto com um projeto de lei definindo as condições nas quais devem ser providos os empregos civis permanentes do Estado e autorizando a integração dos agentes não titulares ocupando tais empregos. A transparência e a racionalidade da função pública não são definidas apenas uma vez.

## **2.2 - Permanência e Renovação das relações de clientela no Brasil**

Observa-se, há um século, a passagem de uma sociedade dominada pelas oligarquias e caracterizada por um clientelismo tradicional, a uma sociedade marcada por múltiplas formas de clientelismo mais modernizado e práticas de apadrinhamento político.

Na República das oligarquias (1889-1930), a vida política é dominada pela figura do Coronel, o grande dono de terras e chefe político local. O destino da Velha República é de absorver as populações rurais numa burocracia militar e civil através de um sistema de clientela que troca empregos por votos.

Os governadores podiam nomear os funcionários, a nível de estado e das prefeituras, apoiando-se localmente em "clãs eleitorais" organizados pelos coronéis, que construía a sua reputação de bem-

feitores locais nomeando os seus aliados para cargos públicos. Por exemplo, na Paraíba, três famílias, no sentido amplo de seu significado, exerciam o seu monopólio sobre a terra, os mercados e a força de trabalho numa economia construída em torno do algodão. Os chefes políticos locais utilizavam o aparelho de estado e dividiam as suas receitas com suas famílias (cf. L. Lewin).

O homem forte é quem manda, é o mandonismo, pois "a gratificação nunca está ausente, nem muito longe da coerção" (A. Rouquié, p. 47), ele promove o seu filho, é o filhotismo. Esses dois mecanismos simbolizam as infiltrações do clientelismo tradicional numa sociedade onde os modos de produção capitalistas penetram cada vez mais.

A partir dos anos 30, com o êxodo rural e a transformação das relações de produção, surge um novo tipo de coronel, mais ligado ao nível federal. Ele tem necessidade de um maior número de votos, e se serve da mediação de um cabo eleitoral, líder local que se responsabiliza por uma centena de votos e se torna o porta-voz de sua comunidade. As desigualdades das condições de vida aumentam e os intermediários se tornam cada vez mais necessários, com o estabelecimento de mecanismos de clientelismo que se desenvolvem em cadeia.

No fim da década de 50, o patrão rural perde essa sua preeminência e torna-se, por sua vez, um mero intermediário entre as massas rurais e o aparelho burocrático. Mas, é a nível urbano que se opera uma maior mudança na vida política e social brasileira com um aumento muito grande do setor terciário e de numerosos desequilíbrios internos. Depois de 1945, numerosos partidos personalistas e clientelistas surgiram e para assegurar a sua permanência no poder, continuaram a nomear funcionários públicos. Além disso, uma grande autonomia local permite, com efeito, que os prefeitos organizem os serviços públicos e administrativos.

É a época do triunfo do populismo que também faz funcionar uma política de industrialização dublada de uma sindicalização enquadrada e controlada pelo Estado. Isto é, numa outra escala além

do clientelismo rural, existe uma categoria de trabalhadores selecionada, promovida, que desempenha um papel intermediário, contribuindo assim para a renovação da prática do apadrinhamento político. Esses mecanismos de cooptação parecem demonstrar que os termos de troca entre patrões e clientes é bem mais favorável aos primeiros, tanto mais quanto a parte da população operária é excluída dessa relação.

Se, depois de 1964, durante vinte anos de regime autoritário centralizador, as práticas clientelistas parecem ter pouco se modificado nas zonas rurais, elas se tornam rapidamente mais complexas na zona urbana.

De um lado, no Nordeste, como no resto do país, o desaparecimento "esperado" do coronelismo não parece ter ocorrido. Nessa região, os resultados das eleições para o cargo de governador, em 1982, demonstraram esse fato. Os homens ligados ao regime militar foram reconduzidos, ao contrário dos resultados dessas mesmas eleições nos estados do sul do Brasil. Até as redes clientelistas readquiriram vigor sob o impulso dos órgãos federais de planejamento em ação no Nordeste (cf. M. Bursztyn). Ainda em 1984, a rejeição da emenda Dante de Oliveira, que teria permitido a organização de eleições diretas para a Presidência da República, foi ocasionada pelo voto dos parlamentares nordestinos, como enfatiza P.H. Martins, observando ainda que as alterações da essência do coronelismo, ao longo do século XX, devem ser relacionadas com a expansão do capitalismo que acarreta, não apenas a afirmação de um poder burguês, mas também a difusão de relações de apadrinhamento político como forma de clientelismo modernizado. Desse modo, foi observado o renascer do empreguismo, no Nordeste e mais do que em outro lugar qualquer, lá onde o apadrinhamento político permite que as grandes famílias empreguem numerosos descendentes.

Por outro lado, convém também enfatizar que, em 1985, as eleições municipais conduziram à prefeitura das grandes cidades nordestinas figuras sustentadas pelas forças da "esquerda": Jarbas Vasconcellos (PSB) em Recife, Maria Luiza Fontenele (PT) em Fortaleza,

enquanto São Paulo votava em Jânio Quadros. Será que os comportamentos políticos do Norte e do Sul do Brasil teriam tendência a se aproximar?

Em todas as grandes cidades, as favelas representam lugares privilegiados para o exercício do apadrinhamento político, indispensável para conseguir os serviços urbanos mínimos e evitar ameaças de expulsão. No Rio de Janeiro, o fenômeno é antigo, os políticos formam para si "clientelas cativas" para retomar a expressão empregada por E. Diniz. Eles consolidam o seu poder num bairro, instalando ali, por exemplo, um escritório prestando assistência, visando atender às necessidades da população local. Existe, aparentemente, uma grande lealdade entre o candidato e seu eleitorado popular. Entretanto, a antropóloga A. Zaluar se opõe ao ponto de vista da "polítologa" E. Diniz, dizendo que, muitas vezes, o eleitor das favelas se decepciona na espera dos serviços a serem realizados e dos contatos pessoais com o candidato. Por isso, os pobres urbanos dirigem-se a vários políticos ao mesmo tempo para tentar conseguir o atendimento de suas reivindicações, mas sem todavia garantir o seu voto. Parece que a máquina política está ligeiramente enferrujada nas periferias urbanas e as "clientelas cativas" estão limitadas nos bolsões mais urbanizados. Finalmente, parece que as relações tradicionais do paternalismo brasileiro estão se enfraquecendo para uma grande parte dos pobres trabalhadores das metrópoles que, por sua vez, se voltam maciçamente para o Estado no intuito de obter as condições de vida mais elementares (A. Zaluar, p. 234).

Se ousarmos comparar o "defferisme"\* que foi chamado de "clientelismo social democrata" por J. Julliard (2), parece ser possível que uma equipe municipal consiga manter-se um bom tempo no poder, graças ao frágil equilíbrio de sua rede de clientelismo. Mas, se os problemas de habitação e emprego se tornarem muito agudos, o equilíbrio se quebra e é a crise do sistema hegemônico local que enfatiza o aspecto flutuante, precário, e cada vez menos estável

---

\* Expressão advinda de Gaston Deffere, membro da direção do Partido Socialista, notável da província francesa.

(2) História da França urbana, T. 5 p. 610.

das relações clientelistas.

A urbanização progredindo, mais ou menos rapidamente, cria mudanças sociais mais ou menos importantes. Segundo um estudo sobre as conseqüências políticas das mudanças urbanas, nas aglomerações da Loire Moyenne, entre 1958 e 1979, P. Perrineau observa que quando a construção das casas populares é concentrada, a esquerda ganha votos, mas quando o progresso da urbanização é lento e moderado, não se observa esse brusco aumento de votos para a esquerda.

No Brasil, onde as taxas de crescimento urbano são bem mais elevadas, sai-se de uma situação de clientelismo na qual a subordinação pessoal nascia da total dependência econômica, para uma situação de clientelismo político moderno onde o político torna-se um dos intermediários no acesso aos recursos do Estado. Essa função de intermediário é cada vez mais importante, é a do "broker" dos anglo-saxões, literalmente o corretor, esse personagem do mundo urbano e da esfera política moderna, que desconta no tráfico de influência para ter acesso a bens do Estado, uma dessas figuras que bem poderia ser a do famoso despachante da sociedade brasileira: o intermediário obrigatório nas relações complicadas que o cidadão enfrenta com um Estado excessivamente burocrático. Essa função de intermediário passa, então, e cada vez mais, pelos canais da política. A. Zaluar observa, aliás, que não é por acaso que no Rio de Janeiro os políticos clientelistas se chamam a si próprios de despachantes (p. 258).

Na realidade, a prática do clientelismo modernizado e do apadrinhamento aparece como um instrumento de legitimação e de organização das relações de poder em benefício dos grupos dominantes, mas, também pode ser o fiador para as classes populares, não estando sob o comando dos tecnocratas. Essas formas de clientelismo modernizado são bem diferentes do clientelismo tradicional, a sua esfera de influência é mais extensa e implica o controle dos canais de organização coletiva, sindicatos ou associações de bairro.

O clientelismo tem, aliás, efeitos de contraste sobre a vida política, podendo alimentar ou ao contrário estancar a instabilidade

de, como, J.P. Lavaud enfatiza, a propósito da Bolívia (p. 123 et 199), quando ele explica o fracasso do MNR na sua tentativa de instaurar uma coesão e uma estabilidade através de um sistema de apadrinhamento, entre 1956 e 1962.

Assim, os governos pressionados pela demanda social não conseguem atender todos os setores da sociedade, menos ainda em período de recessão, e as clientelas se tornam flutuantes numa perpétua decomposição ou recomposição.

#### BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Maria Antonia Alonso de. Clientelismo e máquina estatal nas eleições de 1982 na Paraíba. Ed. Universitária/UFPb, João Pessoa, 1986.
- BLEITRACH, D. et alii. Classe ouvrière et social-démocratie: Lille et Marseille. Paris, Ed. Sociales, 1981.
- BUARQUE, Sergio, coord. Teoria do emprego e industrialização tardia. Recife, Massangana, 1987.
- BURSZTYN, M. O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis, Vozes, 1984.
- CREDAL. Pouvoir local et enjeux territoriaux. Document de recherche, Equipe Brésil nº 10. Paris, IHEAL, jun., 1986.
- DINIZ, E. Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- \_\_\_\_\_. Clientelismo urbano, ressuscitando um antigo fantasma? Novos estudos CEBRAP, nov. 1982. p. 21-27.
- HISTOIRE de la France rurale. Paris, SEUIL, s.d. T. 3 (de 1789 a 1914).
- HISTOIRE de la France urbaine. Paris, SEUIL, s.d. T. 4 (La ville de L'age Industriel e T. 5 (La ville aujourd'hui),
- FEOPOLITQUES de régions françaises. Paris, Fayard, s.d. T. 3.



- JOBERT, B. Clientélisme, patronage et participation populaire. *Revue Tiers Monde*, 24(95): 537-556, juil./sept. 1983.
- KARNOUOH, C. La démocratie impossible: parenté et politique dans un village lorrain. *Études Rurales*, 52: 24-56, 1973.
- HAMON, F. Les agents non titulaires de l'Etat: rapport au ministre de la Fonction publique et des réformes administratives In: *La Documentation Française*. 1983.
- LAVAUD, J.P. L'imbroglio bolivien, turbulences sociales et fluctuations politiques, 1952-1982. Paris, Université de Paris IV, 1987. Thèse (Doctorat d'Etat).
- LEAL, J. Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.
- LEMIEUX, V. *Le patronage politique: une étude comparative*. Québec, Presses de l'Université de Laval, 1977.
- LEWIN, L. Some historical implications of Kinship organization for family-based politics in the Brazilian northeast. *Society for comparative study of society and history*, 21(2): 262-292, 1979.
- MARTINS, P.H. Coronelismo, poder burguês e movimentos populares no nordeste. *Presença*: 139-148, dez./jan. 1985.
- MEDARD, J.F. Le rapport de clientèle: du phénomène social à l'analyse politique. *Revue Française de Sciences Politiques*, 26(1): 103-130, 1976.
- \_\_\_\_\_. Policital clientelism in France: the center periphery nexus reexamined. In: EISENSTADT & LE MARCHAND, eds. *Political clientelism, patronage and development*. S.L., SAGE, 1981 (Contemporary Political Sociology, 3).
- NEVERS, J.Y. Du clientélisme à la technocratie: cent ans de démocratie dommunale à Toulouse. *Revue Française de Sciences Politiques*, 33(3): 428-454, juin. 1983.
- PERRINEAU, P. *Espace et politique: les conséquences politiques du changement urbain dans les agglomérations de la loire moyenne, , 1958-1978*. Paris, Institut d'Études Politiques, 1981. Thèse (Doctorat d'Etat).
- RONDIN, J. *Le sacre des notables, la France en décentralisation*. Paris, Fayard, 1985.

ROUQUIE, A. L'etat militaire en Amérique Latine. Paris, Seuil , 1982.

SANMARCO, P. & MOREL, B. Marseille: l'endroit du décor. Provence , Edisud, 1985.

SOIFFER, S. & HOWE, G. Patrons, clients and the articulation of modes of production: an examination of the penetration of capitalism into peripheral agriculture in Northeastern Brazil. The Journal of Peasant Studies, 9(2) jan. 1982.

ZALUAR, A. Carnaval e clientelismo político. Cadernos CERU, 2ª série (1): 1-36, 1985.

. A Máquina e a Revolta, as organizações populares e o significado da pobreza. S.L., Brasiliense, 1985.

#### **ABSTRACT**

##### Public Employment and "Clientelism"

"Clientelism" is here examined not as a vestige of the past in extinction, but as a characteristic of our modern present, with several functions, such as a response to market disfunction ("social regulation") and political adjustment. Thus, in modern "clientelism" there is a passage from a situation of personal subordination, born of economic dependency, to a situation of mediation in the access to State resources. Examples are given in France and Brazil.

## RÉSUMÉ

### Emploi Public et "Clientélisme"

Le "clientélisme" est analysé ici non pas comme un vestige du passé en extinction, mais comme un trait propre de notre modernité, à fonctions diverses telles que celles de réponse à la disfonction du marché (dit de régulation sociale) et d'ajustement politique. Il y a un passage, dans cette modernité, d'une situation de subordination personnelle, née de la dépendance économique, à une situation de médiation dans l'accès aux ressources de l'Etat. Les exemples donnés sont ceux de la France et du Brésil.