

NEGOCIAR
INCLUSÃO PELO
CLIENTELISMO:
DEMOCRACIAS
NEOLIBERAIS,
POBREZA E
DESIGUALDADE

[ARTIGO]

Tina Hilgers

Concordia University

Jean François Mayer

Concordia University

[RESUMO ABSTRACT RESUMEN]

Teoricamente, a democracia racional-legal e a economia neoliberal deveriam desencorajar o clientelismo, mas ele continua difundido na América Latina. Quais são as raízes dessa desconexão entre teoria e realidade? Defendemos que a continuidade do clientelismo se deve em grande parte aos efeitos das políticas econômicas neoliberais: a escassez de recursos estatais e o aumento dos níveis de pobreza e desigualdade. Sugerimos ainda que a intensidade do clientelismo deve diminuir quando as instituições democráticas formais e os sistemas econômicos forem capazes de lidar com a pobreza e a desigualdade de forma eficiente e responsiva. Usamos o Brasil como estudo de caso para ilustrar nossa tese.

Palavras-chave: Clientelismo. Neoliberalismo. Democracia. Pobreza. Desigualdade.

Theoretically, rational-legal democracy and a neoliberal economy should discourage clientelism, yet clientelism remains widespread in Latin America. What are the roots of this disconnect between theory and reality? We argue that the continuation of clientelism is due in great part to the effects of neoliberal economic policies: the scarcity of state resources and increased levels of poverty and inequality. We further suggest that the intensity of clientelism should diminish when formal democratic institutions and economic systems are able to address poverty and inequality efficiently and responsively. We use Brazil as a case study to illustrate our point.

Keywords: Clientelism. Neoliberalism. Democracy. Poverty. Inequality.

Teóricamente, la democracia racional-legal y la economía neoliberal deberían desalentar el clientelismo, pero el clientelismo sigue siendo generalizado en América Latina. ¿Cuáles son las raíces de esta desconexión entre la teoría y la realidad? Argumentamos que la continuación del clientelismo se debe en gran parte a los efectos de las políticas económicas neoliberales: la escasez de recursos estatales y el aumento de los niveles de pobreza y desigualdad. Además, sugerimos que la intensidad del clientelismo debería disminuir cuando las instituciones democráticas formales y los sistemas económicos sean capaces de enfrentar la pobreza y la desigualdad de manera eficiente y receptiva. Usamos a Brasil como un estudio de caso para ilustrar nuestra tesis.

Palabras clave: Clientelismo. Neoliberalismo. Democracia. Pobreza. Desigualdad.

Isabel vive em um prédio inseguro e danificado por um terremoto na Cidade do México¹. Jorge, um intermediário do governo local *Partido de la Revolución Democrática* (Partido da Revolução Democrática, PRD), está ajudando-a e seus vizinhos a se candidatarem a um subsídio governamental para a reconstrução. Em troca da ajuda, ele pede que votem no PRD, participem de manifestações e se encontrem com ele semanalmente para ouvi-lo falar de política e do partido. Ele distribui pontos para a participação nas reuniões e em outros eventos e, quando a obra estiver concluída, os vizinhos com mais pontos escolherão os melhores apartamentos. Oficialmente, o *Instituto de Vivienda del Distrito Federal* (Instituto de Habitação do Distrito Federal, INVI) defende a distribuição equitativa das unidades em projetos subsidiados no início do processo de construção com base em uma série de regulamentos que incluem um processo de votação². No entanto, Isabel gosta do sistema informal porque o considera mais eficiente. Ela diz que funciona, explicando que ela e seus vizinhos não estão muito familiarizados com os procedimentos burocráticos ou com seus direitos como requerentes para prosseguir com um pedido de crédito por conta própria. Eles tentaram, mas foi difícil fazer progressos e ela viu como os candidatos passam horas intermináveis esperando nos escritórios do INVI, enquanto os intermediários são atendidos

rapidamente porque entendem o processo. Isabel acrescenta que a relação com Jorge também trouxe outros benefícios. Ele a ensinou política e ela aprendeu que os governantes eleitos respondem à mobilização popular, motivando-a a ingressar no PRD, manter-se informada e participar de eventos políticos por conta própria.

O acordo de Isabel e Jorge é significativo pela sua dinâmica interna e pelo que revela sobre o contexto político-econômico em que se insere. O relacionamento deles é baseado em uma troca iterativa de bens e serviços por apoio político – clientelismo. O clientelismo é frequentemente considerado um resquício de passados autoritários que explora os pobres e enfraquece as instituições formais dos sistemas democráticos e legais-rationais, mas o relato de Isabel é de um processo relativamente transparente que dá a ela e seus vizinhos acesso ao Estado. Embora, teoricamente, não devesse existir em contextos democráticos neoliberais, o tipo de troca descrito por Isabel continua a ser uma forma prevalente de inclusão política, mesmo que os regimes democráticos tenham se tornado onipresentes na América Latina a partir dos anos 1980, juntamente com a disseminação do neoliberalismo. Isso tende a contradizer a literatura, pois assume que a implementação da democracia liberal criaria um arcabouço institucional formal propício para o desaparecimento do clientelismo.

Nós argumentamos que a escassez de recursos do Estado e o aumento da pobreza e da desigualdade decorrentes da ampla implantação do neoliberalismo desde o final da década de 1980 permitiram a continuidade das práticas clientelistas. No entanto, sugerimos que a difusão do clientelismo

1 Esta vinheta etnográfica é de um trabalho de campo feito na Cidade do México em 2004. Nós a usamos para fins ilustrativos; entretanto, nosso artigo busca principalmente dar uma contribuição teórica para a literatura.

2 O INVI se enquadra na *Secretaria de desarrollo urbano y vivienda* (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação).

pode ser reduzida se instituições formalmente democráticas e uma burocracia pelo menos moderadamente profissionalizada forem associadas a políticas econômicas de orientação social que contribuam para a redução da pobreza e da desigualdade.

Começamos com uma visão geral do clientelismo antes de examinar os vínculos teóricos entre a democracia, um Estado racional-legal e as políticas econômicas neoliberais, por um lado, e o clientelismo, por outro. Em seguida, analisamos o impacto do neoliberalismo na América Latina, focando em seus efeitos sobre as práticas clientelistas. Finalmente, consideramos se o ressurgimento de um estado ativista, que modere as políticas econômicas neoliberais e diminua a pobreza e a desigualdade, pode contribuir para a frenagem de práticas clientelistas. O caso do Brasil sugere que isso é possível quando as reformas econômicas e as conquistas sociais são acompanhadas por instituições democráticas e estruturas burocráticas que funcionam relativamente bem.

Definindo clientelismo

O clientelismo é um fenômeno socialmente imerso. A pesquisa contemporânea tem suas raízes nos estudos sociológicos e antropológicos das décadas de 1960 e 1970 de sociedades tradicionais marcadas por relações particularistas entre proprietários ou chefes locais e camponeses. Desse trabalho surgiu uma definição de clientelismo incluindo uma série de características que formariam a base para pesquisas futuras.

Clientelismo era considerado uma relação diádica marcada por demonstrações de afeto entre indivíduos de *status* desiguais que se viam cara a cara regularmente para trocas mutuamente benéficas, abrangendo uma sucessão de favores feitos, serviços prestados e recursos fornecidos. O reembolso dos favores não era imediato, aumentando a longevidade do relacionamento, mas era garantido por meio de um cumprimento baseado em normas subscrito por sentimentos de obrigação e uma cultura de reciprocidade (ver as contribuições em Schmidt *et al.*, 1977).

Em essência, os camponeses com necessidade de recursos (terra, sementes, ferramentas e crédito, aconselhamento técnico ou jurídico e mediação de disputas) ou proteção contra vagabundos buscavam relacionamentos com figuras poderosas dentro de sua própria comunidade ou da elite latifundiária, na esperança de que esses indivíduos se tornariam benfeitores pessoais. Em troca de acesso aos recursos necessários, o camponês fornecia trabalho, presentes, deferência, demonstrações de afeto e apoio político ao patrono, aumentando o *status* deste. Esses relacionamentos foram construídos com base na confiança mútua de que a outra parte cumpriria suas obrigações e geralmente duravam longos períodos de tempo, abrangendo qualquer número e tipo de troca.

Um elemento comum entre os acadêmicos que analisam tais intercâmbios foi a tendência de vê-los como relações tradicionais que desapareceriam à medida que a sociedade se modernizasse e as agências estatais profissionalizadas assumissem o papel desempenhado pelos patronos (por exemplo, Landé, 1977; ver também

Gellner, 1977). No entanto, com o início da modernização, os cientistas sociais observaram trocas personalizadas semelhantes às descritas pelo clientelismo tradicional nos processos de vinculação de aldeias agrícolas aos mercados centrais, de representação de aldeias e periferias urbanas na política central, bem como dentro de instituições políticas e governamentais cada vez mais complexas que requeriam trocas internas e externas de informações e recursos, negociação de políticas e preenchimento de cargos (por exemplo, Weingrod, 1977; Silverman, 1977; Cornelius, 1975; Grindle, 1977).

Líderes e elites nas novas organizações, especialmente em partidos políticos, precisavam manter contato com a base, mas frequentemente estavam muito distantes dela, física e organizacionalmente, para fazê-lo com eficácia. Os intermediários preencheram a lacuna. Esses são os indivíduos que ganham renda ou *status* mediando o relacionamento entre patrocinadores e clientes. Eles têm habilidades, como educação, conhecimento da burocracia ou da lei, ou capacidades de liderança, que os tornam interlocutores interessantes para clientes e patrões. Os clientes veem os intermediários como intérpretes do mundo externo, cuja compreensão e contatos na política e burocracias ajudam os clientes a obter acesso a agências e programas estaduais. Os clientes os vêem como mobilizadores e monitores; isto é, como operadores políticos que irão mobilizar novos apoios e também monitorar as atividades dos apoiadores existentes para garantir que os clientes cumpram sua parte do acordo (Szwarcberg, 2015; Stokes *et al.*, 2013).

As novas formas de clientelismo suscitaram um debate sobre o que esse

fenômeno envolve na política moderna e como ele pode ser identificado. Alguns continuam a argumentar que é uma relação complexa entre duas pessoas (Hilgers, 2011), enquanto outros introduziram uma dimensão de representação coletiva (Gay, 1999; Shefner, 2008). Alguns enfocam seus aspectos de exploração – os cidadãos são responsabilizados por seus votos nos representantes (Stokes, 2005) – mas aqueles que olham para a perspectiva do cliente encontram alguns benefícios nas trocas (Auyero, 1999b; Gay, 1999; Lazar, 2004; Hilgers, 2009). Embora os cientistas políticos tenham tentado criar teorias gerais (Stokes *et al.*, 2013; Kitschelt e Wilkinson, 2007), o amplo consenso entre sociólogos e antropólogos é que o clientelismo é um fenômeno baseado em local e situação que significa coisas diferentes em contextos diferentes.

Como um ensaio sobre variedades contextualmente inseridas de clientelismo, este artigo é uma exploração sociológica do fenômeno. Procura retirar da definição de clientelismo o pressuposto de exploração, analisando-o como dependente da relação de poder exogenamente influenciada entre patrono e cliente. Consideramos clientelismo uma troca iterativa de bens e / ou serviços para obter apoio político. É uma interação de vaivém que difere do processo político usual de votação e formulação de políticas, porque os benefícios são seletivos, não universais, e porque ocorre ao longo do tempo, não em um momento único nem como uma troca restrita aos períodos eleitorais. Os gatilhos externos que afetam a dinâmica interna de poder são estruturais e institucionais. Quanto mais escassos os bens materiais e as proteções institucionais, mais o cliente fica à mercê de seu patrono.

Onde a classe de patronos é hermética ou existe um monopólio de recursos, os clientes têm pouco poder de negociação. Onde os patrocinadores devem competir por clientes – seja porque os recursos são mais abundantes e amplamente divididos entre os patrocinadores potenciais ou mesmo disponíveis por meio de canais formais, ou porque as instituições democráticas exigem competição eleitoral – os clientes têm poderes no processo de negociação (Scott, 1977; Hilgers, 2011).

Embora Isabel tenha de enfrentar a escassez de recursos de um estado neoliberal, as instituições democráticas constroem Jorge e seu partido a competir por seu apoio. Filosoficamente, sua lealdade política pode ser um alto preço a pagar por uma moradia digna, mas, na prática, seu voto e participação em mobilizações sociais, assim como suas proteções legais, servem para responsabilizar Jorge. Ele não apenas tem que entregar algo em troca de sua lealdade, mas também se sente pressionado a tratá-la com respeito.

Democracia, Estado racional-legal e neoliberalismo

Teoricamente, a democracia, a burocracia racional-legal e o neoliberalismo deveriam limitar o clientelismo, mas quando regimes democráticos com administrações pelo menos moderadamente profissionalizadas são combinados com o neoliberalismo, o efeito não é o esperado. Nas democracias liberais contemporâneas, os cidadãos são empoderados por meio do voto secreto em

eleições livres e justas, bem como por uma série de outros direitos e liberdades constitucionalmente protegidos. Candidatos a cargos públicos competem por apoio com propostas de políticas e os cidadãos fornecem ou retiram esse apoio dependendo de sua avaliação das políticas e de seus benefícios. Os cidadãos tomam decisões livremente, tendo acesso a uma série de informações sobre o processo político e econômico por meio da imprensa livre, e agem sobre elas com a mesma liberdade porque os candidatos não podem verificar quem votou em quem. Esse sistema responsabiliza os representantes eleitos, porque aqueles que apresentam mau desempenho pagarão por isso nas urnas. Estas são algumas das premissas básicas da democracia liberal (ver Dahl, 1971; e Schmitter; Karl, 1991).

Existem debates sobre obstáculos para a realização da democracia liberal, como a heterogeneidade da opinião pública sobre o bem comum (Schumpeter, 2003) e a dificuldade de acesso igualitário às esferas de decisão política (Dahl, 1971), bem como estudos de como superar esses obstáculos, incluindo a proteção dos direitos das minorias (Lijphart, 2009), o ajuste fino dos sistemas eleitorais (Lijphart, 1994) e a mobilização da deliberação e participação (Nylen, 2003) para tentar preencher a lacuna entre os ideais individualistas liberais e coletivos republicanos (Habermas, 1996). Mas, no geral, o consenso dominante contemporâneo é que os principais elementos teóricos e práticos da democracia são competição e participação (ver Dahl, 1971).

A prática de poder do povo está entrelaçada com a lei e a burocracia. A lei, feita por representantes eleitos, estabelece como indivíduos e grupos devem interagir,

protege seus direitos e prevê sanções para o descumprimento. É posto em prática por uma administração que é, ela própria, regida pela lei, tornando o Estado o gestor dos resultados democráticos competitivos (Habermas, 1996). A burocracia racional-legal é pautada por regras, de forma que os cargos são adquiridos por mérito e o trabalho é realizado de acordo com regulamentos transparentes que se aplicam igualmente a todos os administradores e cidadãos, e a lealdade interna se dá em relação ao posto de trabalho e seus objetivos formais, e não a conexões pessoais ou ideais políticos (Weber, 1978).

A democracia e sua administração racional-legal são uma versão formalmente institucionalizada da relação de Isabel e Jorge. Podemos imaginar que Isabel e seus vizinhos apoiariam um candidato político como Jorge, que inclui a habitação em sua plataforma política e que, após a eleição, trabalha na legislatura para criar políticas que atendam às necessidades de seus constituintes. Se os resultados não corresponderem às expectativas, Isabel e os seus companheiros são livres para organizar dissensões e apoiar outra pessoa no ciclo eleitoral subsequente.

Nesse cenário de democracia com uma administração racional-legal, o clientelismo é desnecessário, pois a responsabilidade e a confiança são formalizadas (ver Tilly, 2005) e os agentes do Estado cumprem com justiça a vontade do povo, transformada em lei por seus representantes. Mesmo que fossem desejáveis, barganhas particularistas também seriam difíceis de realizar: os funcionários são leais aos preceitos de seu trabalho porque sua posição – de especialização baseada na educação e no

mérito – lhes dá *status* e uma boa renda; eles não têm nenhuma razão para oferecer ou sucumbir às demandas por um tratamento especial (Weber, 1978). Isabel deve ser capaz de navegar na organização e nos requisitos do Instituto de Habitação porque eles devem ser transparentes e projetados para atender às suas necessidades. Ela não deve precisar de um intermediário para mediar sua interação com os funcionários, nem estes devem estar abertos à intervenção de tal pessoa.

Uma economia política neoliberal também deve restringir o clientelismo. O cerne das teorias neoliberais é que a liberdade individual de agir no mercado deve ser livre do envolvimento do Estado. O Estado deve se restringir às atividades necessárias para apoiar essa liberdade e, portanto, não investir em programas que afetariam os incentivos do trabalho para se submeter às forças da oferta e da demanda; investir em empresas que, portanto, não teriam que competir em condições equitativas; ou regulamentar a indústria nacional ou estrangeira e as finanças de modo que suas decisões e movimentos sejam restringidos. Subjacente a tudo isso está a convicção de que os mercados são capazes de enviar os sinais certos sobre o que precisa ser feito, enquanto o Estado é invariavelmente influenciado por interesses ou ideias erradas para tomar decisões ruins (Harvey, 2005).

Um corolário dessa teoria é que um Estado mínimo não tem poder nem recursos para se envolver em práticas clientelistas. Ele não administra regulamentações econômicas extensas nem investe no mercado; portanto, nem interesses econômicos estrangeiros nem

interesses domésticos têm incentivos para lhe pedir tratamentos especiais. O Estado mínimo também não administra programas sociais amplos, de modo que os cidadãos, como indivíduos ou como associações organizadas, não têm motivo para buscar contatos pessoais com os quais negociar um tratamento rápido ou vantajoso de outra forma. O Estado neoliberal não exige que bens, serviços ou decisões públicas sejam administrados de forma desigual, essencialmente aumentando a probabilidade de profissionalismo na burocracia (ver Gerring; Thacker, 2005).

Nessa perspectiva, as necessidades habitacionais de Isabel não deveriam ser responsabilidade do Estado, mas sim do mercado, em que as empresas privadas têm de responder às necessidades dos clientes para sobreviver e Isabel – se trabalhar muito, como o faz desde os nove anos, primeiro num mercado municipal e depois como assistente administrativa – deve ser capaz de usar os frutos de seu trabalho para gerar uma renda com a qual possa estimular o lado da oferta. O mecanismo de oferta e demanda deveria ser muito mais eficiente do que o Estado na criação de uma situação em que Isabel possa realizar obras no seu imóvel.

Ao que tudo indica, as democracias racionais-legais e neoliberais não deveriam, portanto, abrigar o clientelismo. No entanto, uma leitura das publicações acadêmicas recentes mostra rapidamente que os pesquisadores continuam a investigar por que representantes eleitos, agentes do Estado e cidadãos ainda recorrem ao clientelismo para ganhar eleições e acessar bens e serviços públicos (por exemplo, Stokes *et al.*, 2013; Swarcberg, 2015; Montambeault, 2015;

Holland, 2017). Qual o motivo? Onde está a desconexão entre teoria e realidade?

Uma resposta é que o clientelismo é um elemento da cultura autoritária que precede e enfraquece as instituições democráticas e racionais-legais. Talvez o principal exemplo dessa linha de argumentação venha do estudo de Putnam, Leonardi e Nanetti (1994) sobre o sul da Itália, no qual eles explicam que uma tradição centenária de trocas personalistas e verticais e a falta de redes horizontais e participativas enfraquecem a democracia contemporânea. O clientelismo é uma estratégia arraigada. Mesmo quando se apresentam evidências claras que os programas são parte do desenvolvimento de políticas democráticas e baseadas em direitos, os eleitores se valem da lógica da experiência passada e reagem como clientes (ver também Gay, 2006).

Outra descoberta diz respeito à engenharia institucional fraca. Regras gerais eleitorais (Gans-Morse; Mazzuca; Nichter, 2014), sistemas eleitorais (Pellicer; Wegner, 2013), regras para geração de listas partidárias em sistemas de representação proporcional (Szwarcberg, 2015), supervisão formal das atividades policiais (Brinks, 2006) e independência judicial (Durazo Herrmann, 2014), estão entre as áreas de estudo nas quais os estudiosos descobriram que as regras formais são muito fracas para desencorajar o clientelismo, ou fornecem incentivos perversos que, em verdade, estimulam as trocas personalistas (Helmke; Levitsky, 2006).

Um problema relacionado é que as burocracias existentes não são profissionalizadas no sentido típico-ideal weberiano. Regras e regulamentos existem,

principalmente desde a era burocrático-autoritária, mas estão entrelaçados com lealdades pessoais e políticas. As posições são frequentemente preenchidas com base no clientelismo e não no mérito, a experiência é questionável, o salário é medíocre na melhor das hipóteses e a população em geral tem pouco respeito pelo trabalho burocrático. Enquanto o pleno legalismo racional limitaria o clientelismo, a realidade da interpenetração neopatrimonial de regras formais com lealdades não profissionais permite que o clientelismo prospere (Lomnitz, 1988; Isbester, 2011; Bechle, 2010).

Finalmente, outro corpo de literatura enfatiza a pobreza e a desigualdade em uma explicação da economia política do clientelismo. A partir dessa perspectiva, a política dos pobres é um empreendimento orientado para as necessidades e enquanto os canais públicos e democráticos não puderem fornecer os recursos básicos – principalmente alimentação, moradia, trabalho, educação, saúde e outros serviços públicos – de que os cidadãos necessitam, o clientelismo continua a ser uma estratégia viável (Hellman, 1994; Auyero, 1999b; Oxhorn, 2003; Shefner, 2008). Embora os pobres tenham ideais políticos como liberdade e igualdade, não se pode comer justiça, que ficará em segundo lugar de importância até que as necessidades materiais básicas sejam atendidas (Shefner, 2001; 2012).

Nosso argumento aprende com essas explicações, mas se concentra particularmente no paradigma econômico dominante como um qualificador de como a democracia pode ou não entregar o que as pessoas precisam. O choque entre as teorias sobre como os sistemas democráticos, racional-legais e o neoliberalismo devem afetar o

clientelismo e o que acontece na prática decorre de o neoliberalismo restringir o escopo programático e político da democracia, e de que a democracia neoliberal tem que ser contextualizada – especialmente no que diz respeito à intensidade da pobreza e da desigualdade.

O paradigma neoliberal impõe políticas públicas relacionadas a um mercado livre e um Estado mínimo. Reduz o leque de possibilidades de políticas porque os governos não deveriam fazer leis ou criar programas que restringiriam as forças do mercado; também reduz a capacidade administrativa. Quando o Estado como agente de desenvolvimento econômico e igualdade popular não é uma opção, o neoliberalismo restringe a competição e a participação (Brown, 2003). A política continua competitiva, pois os candidatos precisam do apoio dos eleitores para vencer as eleições e se tornarem formuladores de políticas. No entanto, uma vez que o leque de escolhas é estreito, os eleitores não têm um impacto total nos resultados das políticas. Esse *output*, por sua vez, afeta o tipo de administração em vigor, de modo que as interligações, desejáveis em uma democracia, de eleitores, formuladores de políticas, lei e burocracia são prejudicadas pelo paradigma neoliberal.

Certamente, há casos em que a vontade da maioria deve ser legalmente constrangida para proteger os direitos das minorias (Tocqueville, 2002), mas a maioria deve, racional e moralmente, concordar em ser constrangida ou as leis em questão não têm legitimidade democrática (Habermas, 1996). A democracia neoliberal, no entanto, é perversa na medida em que as majorias podem não apoiar o paradigma de

política econômica dominante e/ou os direitos das minorias podem não ser protegidos. Isto é particularmente verdadeiro em contextos de grande pobreza e desigualdade.

Os regimes latino-americanos nunca foram particularmente inclusivos. As tradições e práticas culturais, políticas e econômicas assumem as diferenças e desigualdades raciais, de classe e de gênero como naturais e as recriam por meio da marginalização de setores específicos da sociedade (Organization of American States, 2014). As classes mais baixas, os povos indígenas, os não brancos e as mulheres não podem atingir todo o seu potencial: embora exista a possibilidade de melhorar suas condições físicas, mentais e emocionais, o conhecimento, a liberdade de ação, os bens e/ou serviços necessários para esse desenvolvimento são mantidos fora de seu alcance (ver Galtung, 1969). É difícil indicar determinados indivíduos como perpetradores dessa marginalização, mas podemos dizer que existem estruturas de poder para criar vencedores e perdedores. Farmer considera que isso é violência estrutural, ou seja,

“violência exercida sistematicamente – isto é, indiretamente – por todos que pertencem a uma determinada ordem social [...] a máquina social de opressão [...] estruturas que são ao mesmo tempo ‘pecaminosas’ e ostensivamente ‘culpa de ninguém’” (2004: 307).

As pessoas não são iguais de fato, não recebem uma consideração igual e, portanto, também não são livres para agir.

Enquanto o Estado é um espaço onde a desigualdade é reproduzida, os regulamentos e as prioridades programáticas

de um Estado ativista fornecem um nível mínimo de proteção aos marginalizados (O’Donnell, 1993). O paradigma neoliberal, no entanto, sustenta que as pessoas devem encontrar seu próprio caminho no mercado, em vez de depender do Estado. Mas, na América Latina, as economias reestruturadas neoliberalmente encolheram ou estagnaram. Sem intervenção estatal não houve espaço para setores marginalizados na economia formal e até mesmo as classes médias foram dizimadas (Hellman, 1994; Fernández-Kelly; Shefner; 2006). Quando o Estado é removido, uma subclasse absoluta é criada (Centeno; Portes, 2006).

O resultado da infeliz combinação de neoliberalismo, democracia, pobreza e desigualdade é a criação de um novo conjunto de incentivos ao clientelismo. Nas democracias neoliberais, os candidatos políticos não podem competir com base em um leque aberto de opções políticas. Burocracias enfraquecidas não têm recursos humanos nem materiais suficientes para atender às necessidades daqueles que reivindicam, de modo que as pessoas podem esperar pouca ajuda com os processos burocráticos e longos tempos de espera para o atendimento das necessidades. Os incentivos para usar métodos fora das regras formais de interação democrática, racional-legal são grandes. Políticos que precisam de votos usam recursos seletivamente para recompensar o apoio existente e tentam gerar novas fontes de apoio. Os burocratas sucumbem à pressão política para seguir as demandas feitas pelos apoiadores políticos porque sua lealdade será recompensada com avanços na carreira e acesso mais fácil a recursos. Por questões de conveniência, eles lidam com as demandas feitas por pessoas cuja documentação está completa

primeiro e os intermediários preenchem a lacuna criada por agências estatais com poucos funcionários para ajudar as pessoas a se organizarem e reduzirem o tempo de espera.

Sob um Estado ativista, os agentes do Estado e os representantes eleitos têm acesso aos recursos, dando-lhes a oportunidade de distribuí-los de forma política ou pessoalmente direcionada, e os governos podem usar estrategicamente os recursos para dividir e conquistar a população. Sob um estado neoliberal, as oportunidades para tal distribuição são restritas, mas a escassez de recursos fornece incentivos para uma competição feroz pelos bens e serviços disponíveis. Os governos não têm mais uma gama de opções de políticas mas estão limitados à austeridade. No entanto, eles ainda precisam competir por votos e os eleitores ainda precisam de recursos. Nesse contexto, os incentivos ao clientelismo passam da oportunidade para a necessidade.

Democracia neoliberal e clientelismo na América Latina

Desde o final da década de 1970, os países latino-americanos e caribenhos (exceto Cuba e as pequenas ilhas caribenhas dependentes de potências externas) se afastaram do autoritarismo. Realizam-se eleições relativamente livres e justas, o sufrágio é universal, os direitos e liberdades dos cidadãos são protegidos constitucionalmente e os meios de comunicação são geralmente capazes de cobrir e criticar a política. Enquanto funcionam, muitas

dessas democracias não são fortes: as elites mantêm seu poder e a lei apenas restringe fracamente seu comportamento, na prática (Isbester, 2011).

Ao mesmo tempo, os eleitores têm concepções gerais sobre o que é a democracia e o que ela deve fazer. Isso inclui preocupações formais e institucionais, como eleições livres e justas e garantias de liberdades civis, e também as questões substantivas de igualdade, crescimento econômico e melhor acesso à educação, saúde e outros programas de bem-estar social (Baviskar; Malone, 2004). Na terceira onda de democratização, os eleitores foram ativamente encorajados a acreditar no poder da democracia para aumentar o bem-estar econômico e o bem-estar social. Por exemplo, em sua campanha para a eleição presidencial que acabaria com a ditadura militar argentina em 1983, Raúl Alfonsín usou o *slogan* “com democracia se come, se cura, se educa” (citado em Tedesco, 1999, p. xiii). Essas visões de democracia se encaixam mal com os regimes contemporâneos porque a democratização tem sido tão intimamente ligada à contenção neoliberal do Estado.

Após a crise da dívida do final dos anos 1970 e 1980, especialistas econômicos internacionais, instituições multilaterais, bem como economistas e políticos internos tentaram diminuir o tamanho e o poder do Estado na América Latina (e além) porque o consideravam responsável pela crise, por meio de gastos excessivos e práticas corruptas. Aparatos burocráticos foram simplificados, programas sociais e econômicos descartados, moedas desvalorizadas, mercados liberados e responsabilidades fiscais e políticas descentralizadas. Os proponentes da reestruturação argumentavam que,

livres da interferência do Estado, o capital privado e o mercado seriam mais competitivos, gerando crescimento econômico e criando oportunidades de emprego formal por meio das quais a riqueza escorreria para os setores mais pobres (McMichael, 2012).

Embora as reformas tenham controlado a inflação, elas falharam em todos os outros casos. As sociedades latino-americanas eram muito desiguais para que o experimento neoliberal tivesse sucesso. Uma grande porcentagem daqueles que precisavam de emprego eram pobres e sem instrução e até mesmo as classes médias viviam, em grande parte, de empregos no setor público. A privatização significou uma redução no número de vagas disponíveis e uma redução nas taxas de remuneração e segurança das vagas que permaneceram, enquanto a retirada do apoio estatal às empresas privadas existentes resultou no fechamento de muitas que não conseguiram acompanhar a concorrência estrangeira. Empresas nacionais e estrangeiras bem-sucedidas preferiram investir seus lucros internacionalmente do que participar da criação de empregos e crescimento local de longo prazo (Centeno; Portes, 2006).

Nas três décadas anteriores à crise, o crescimento anual do PIB foi de 5,5%, mas foi de apenas 1,1% de 1980 a 1990, depois 2,6% de 1990 a 2000 e 1,8% de 2000 a 2003 (Ocampo, 2004; ECLAC 2018a)³. A inflação média foi de 36% na década de 1980, explodindo para 148% na década

de 1990 (com um pico registrado de 568% em 1990) e se estabilizando em 9,3% entre 1998 e 2003 (ECLAC 2018b). Medida de acordo com a escala de Gini, a desigualdade era de 0,55 em 1980, 0,583 em 1990, 0,541 em 1999 e 0,547 em 2002, com os 5% mais ricos da população recebendo 25% da renda total e os 35% mais pobres recebendo apenas 7,5%, com o aumento do desemprego e a queda do poder de compra do salário mínimo (Morley, 2001; Lustig; Lopez-Calva; Ortiz-Juarez, 2013; ECLAC 2018c). Os níveis de pobreza oscilaram de 40,5% da população em 1980 para 48,4% em 1990, com média de 45,1% de 1990 a 2002 (ECLAC 2018e).

A pobreza persistente, a desigualdade e a estagnação econômica exasperaram os latino-americanos e afetaram suas avaliações sobre a democracia praticada em seus países. As pessoas apoiaram amplamente a abertura econômica ao comércio exterior e ao investimento, mas queriam que o Estado mantivesse um papel na formação de mercados, investimento econômico, bem-estar e serviços públicos (Hagopian, 2005). Ao classificar os resultados de uma pesquisa sobre o desempenho do governo democrático realizada na Argentina, Brasil, Chile e Guatemala em 2001, os pesquisadores tiveram que incluir uma categoria rotulada “não há democracia”, porque cerca de 15% dos entrevistados indicaram essa opinião (Baviskar; Malone, 2004). Os dados da pesquisa anual do Latinobarômetro também mostraram sistematicamente uma insatisfação significativa dos entrevistados com a democracia (apenas 30,7% satisfeitos com o funcionamento da democracia em 1996 e 25% em 2001) e preferência pelo autoritarismo em determinadas circunstâncias (17% em 1995 e 19% em 2001), especialmente

³ O ano de 2003 é frequentemente utilizado como ponto de partida para medir os efeitos das políticas socioeconômicas adotadas pelos governos de esquerda que sucederam os governos neoliberais dos anos 1980 e 1990.

se este poderia resolver problemas econômicos (Latinobarómetro, 1995; 1996; 2001).

Apesar das indicações de problemas com a produção dos regimes democráticos, o desencanto não levou a consideráveis retrocessos autoritários – embora protestos massivos tenham ocorrido em vários países, incluindo Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. A estabilidade política, apesar dos maus resultados econômicos e de opinião pública, levou Hagopian e Mainwaring (2005) a argumentar que a experiência latino-americana poderia ser somada à indiana ao demonstrar que o crescimento econômico e o desenvolvimento não eram fatores críticos para a estabilidade democrática. Os autores qualificaram sua descoberta com a conclusão de que a representação política responsiva mediava os efeitos do contexto econômico pobre⁴.

Ainda assim, o argumento de Hagopian (2005) sobre o caráter da responsividade e representação foi marcado por uma importante ambivalência. Seu cerne era a existência de vínculos estreitos entre eleitores e partidos, mas a posição dos eleitores como clientes ou participantes autônomos permanecia indecisa. Uma de suas histórias de sucesso de estabilidade democrática durante a crise econômica foi a Argentina, país em que os laços estreitos da máquina do partido peronista governante com comitês de bairro e outras organizações da sociedade civil ajudaram a manter o apoio dos eleitores (Levitsky, 2005). No entanto, os laços comunitários peronistas são

fortemente clientelistas, com operadores partidários e eleitores que interagem em uma dinâmica socialmente enraizada de troca de recursos por lealdade política.

A reestruturação neoliberal teve efeitos profundos na Argentina. Entre 1991 (quando o Plano de Convertibilidade neoliberal foi introduzido) e 2002, as taxas de crescimento do PIB atingiram uma média modesta de 2,6%, atingindo um pico de 12,7% em 1991 e chegando a - 10,9% em 2002⁵. Taxas de inflação atingiram uma média de 20%, com alta de 171% em 1991 e baixa de - 1,1% em 2001. Do ponto de vista macroeconômico, esses resultados pareciam positivos após uma taxa de crescimento do PIB de - 0,9% e uma taxa de inflação de 724,6% na década de 1980. No entanto, os custos socioeconômicos da reestruturação foram enormes. O desemprego aumentou de 6% em 1991 para 19,7% em 2002, enquanto a média era de 5,8% durante a década de 1980. O subemprego atingiu 16,3% em 2001 e 18,6% em 2002. Os empregos precários sem segurança ou benefícios aumentaram de 26,7% em 1990 para 40% em 2000. A concentração de riqueza também aumentou: os 10% mais ricos da população detinham 40,5% da riqueza em 2002, acima dos 36,6% em 1991, enquanto os 20% mais pobres detinham 2,8% da riqueza em 2002, ante 4,8% em 1991. O índice de Gini, que mede a desigualdade, subiu de 46,8 para 53,8 no mesmo período. O trabalho disponível muitas vezes não pagava o suficiente para as pessoas atenderem às suas necessidades básicas:

4 O argumento sobre a importância da representação é desenvolvido particularmente na conclusão do volume de Hagopian.

5 A eleição de Nestor Kirchner para a presidência em 2003 é geralmente considerada como o fim do período neoliberal ortodoxo.

a taxa de pobreza passou de 14,2% em 1991 para 44,2% em 2002 e a taxa de indigência de 2,4% em 1992 para 18,6% em 2002. Pesquisas indicam que a desconfiança em relação aos instituições estatais cresceu de 73% em 1996 para 92% em 2002, enquanto a crença de que a democracia funciona caiu de 73% para 67% (ECLAC, 2018g; Felder; Patroni, 2011; World Bank, 2018).

Antes da reestruturação econômica na década de 1990, as pessoas em bairros pobres vinculavam o trabalho informal a empregos formais fora das favelas e aqueles em apuros podiam contar com redes de amizade e parentesco para obter ajuda. Com a reestruturação, os vínculos com a economia formal foram cortados e os recursos da rede secaram. Mais pessoas do que nunca precisavam de programas de distribuição de alimentos, mas como o Estado não tinha recursos para tornar tais programas universais, o acesso passou a ser mediado por intermediários políticos. Os moradores precisavam conhecer as pessoas certas – aquelas que trabalhavam para o partido peronista – para ter acesso às informações sobre o momento da distribuição e ter seus nomes colocados nas listas de destinatários. Essa posição de privilégio foi concedida em troca da participação em eleições, manifestações, comícios e outros eventos em apoio aos peronistas (Auyero, 1999a, 1999b). O povo apoiava o próprio partido cujas elites eram responsáveis pela reestruturação.

Caminhos semelhantes caracterizaram outros países. A Bolívia enfrentou a estagflação entre 1979 e 1985: as taxas de inflação cresceram de 19,7% para 11.749,6% e as taxas de crescimento do PIB caíram de 0,1% para - 1,7% entre 1979 e 1985. De 1986

a 2005, os governos bolivianos impuseram algumas das mais severas reestruturações neoliberais da região⁶. Assim como na Argentina, os resultados macroeconômicos foram positivos. As taxas de inflação caíram para 276,3% em 1986, para 14,6% em 1987, e para 5,4% em 2005, para uma média de 22% no período 1986-2005. O PIB voltou a crescer, com média de 3,2% neste período de 20 anos, com alta de 5,3% em 1991 e baixa de - 2,6% em 1986. No entanto, as consequências socioeconômicas foram profundamente negativas. As taxas de desemprego permaneceram estáveis em uma média de 7%, mas as taxas de pobreza aumentaram de 57,7% em 1980 para 66,4% em 2000, diminuindo para 59,4% em 2005. As taxas de indigência explodiram de 7,1% em 1990 para 29,7% em 2000, se nivelando em 20,4% em 2005. O coeficiente de Gini passou de 42 em 1990 para 61,6 em 2000, para 58,5 em 2005. A concentração da riqueza aumentou: os 10% mais ricos da população detinham 31,7% da renda nacional em 1990 e 45,3% em 2005, enquanto os 20% mais pobres detinham 5,6% em 1990 e 2% em 2005. O trabalho formal também se tornou mais escasso e o emprego informal cresceu de 57,6% em 1989 para 69,9% em 2004 (ECLAC, 2018a; ECLAC 2018b; ECLAC 2018d; ECLAC 2018e; ECLAC 2018h; Psacharopoulos *et al.*, 1995; World Bank, 2018).

Marginalizados dos canais e mercados políticos formais, os pobres urbanos bolivianos aproveitaram os poucos momentos de contato com os candidatos políticos

⁶ A eleição de Evo Morales para a presidência em 2006 é vista como o demarcador do fim do período neoliberal ortodoxo.

disponíveis – aqueles em que os candidatos apareciam para pedir apoio – para obter os poucos recursos (lã de tricô, cimento para prédios escolares locais) que podiam conseguir. Esse era o valor de sua cidadania (Lazar, 2008). Talvez sem surpresa, a taxa de pessoas que acreditavam que a democracia funciona diminuiu de 67% da população boliviana em 1996 para 56% em 2005, enquanto a taxa de desconfiança popular nas instituições estatais permaneceu aproximadamente constante em 75% (ECLAC, 2018g).

O México foi o exemplo (com o Chile) de reformas econômicas neoliberais abrangentes nas décadas de 1980 e 1990. Suas medidas de reestruturação também figuram entre as mais antigas da região, já que o país não experimentou um estado ativista nos anos 2000. No entanto, para fins de comparabilidade, limitamos nossa análise dessas reformas ao período 1989-2005 (ou seja, três governos federais consecutivos). Como consequência das crises de dívida e de estagflação (embora não de hiperinflação) da década de 1980, os governos mexicanos implementaram a partir de 1988 uma série de políticas de ajuste e reestruturação destinadas a reativar a economia. Entre 1982 e 1988, a inflação ficou em torno de 88%, enquanto o crescimento do PIB foi de 2,1% – com quedas pronunciadas para - 4,2% em 1983 e - 3,8% em 1986. A reestruturação reduziu a inflação, que atingiu uma média de 15,2% entre 1989 e 2005. O crescimento do PIB melhorou para uma média de 2,9% no período. Mas as reformas não melhoraram os indicadores socioeconômicos. Enquanto as taxas de pobreza foram ligeiramente reduzidas de 43,7% em 1992 para 41% em 2005, o coeficiente de Gini quase

não mudou, de 53,6 em 1989 para 52,8 em 2005. O desemprego (tradicionalmente subestimado) aumentou de 2,9% em 1989 para 4,7% em 2005. A proporção da força de trabalho empregada no setor informal permaneceu essencialmente estável, de 42,7% em 1992 para 42,5% em 2005. Os 10% mais ricos da população detinham 38,5% da renda nacional em 1992 e 38,9% em 2005, enquanto os 20% mais pobres detinham 4,2% em 1992 e 4,4% em 2005 (ECLAC 2018a; ECLAC 2018b; ECLAC 2018d; ECLAC 2018e; ECLAC 2018h; World Bank, 2018). As estatísticas sobre a aprovação da democracia e a confiança nas instituições estatais infelizmente não são muito reveladoras, dados os efeitos negativos da crise financeira de 1995 (o “Tequilazo”) no momento em que os pesquisadores começaram a interrogar sistematicamente as populações latino-americanas sobre esses assuntos. Além disso, o México não atendeu aos padrões mínimos de democracia até as eleições de 2000. Com essa ressalva, uma média de 65% dos mexicanos desconfiava das instituições estatais e 55% acreditavam que a democracia era a melhor forma de governo entre 1996 e 2005.

Embora comparativamente mais suaves do que o ajuste e a reestruturação na maioria dos outros países latino-americanos, as reformas no Brasil tiveram custos socioeconômicos importantes, contribuindo para a presença generalizada do clientelismo em bairros pobres. Entre 1981 e 1989, a inflação média foi de 354,5%, atingindo um pico de 1.430% em 1989⁷. As taxas de

⁷ A literatura geralmente considera que os principais elementos do ajuste e reestruturação neoliberal foram implementados durante o período 1990-2002.

crescimento anual do PIB foram em média de 2,3%, com alta de 8% em 1986 e baixa de - 4,4% em 1980. A implementação de medidas de ajuste e reestruturação começou em 1990, mas foi somente em 1994 que o Plano Real combateu com sucesso a inflação: ela variou de 2.947,7% em 1990 a 2.075,9% em 1994, antes de cair para 66% em 1995 e atingir uma média de 7,6% no período 1996-2002. Uma vez que a inflação foi controlada, as taxas de pobreza melhoraram significativamente, passando de 48% em 1990 para 37,8% em 2002. No entanto, o crescimento permaneceu ilusório, com uma média de apenas 2,1% entre 1990 e 2002, raízes dos problemas socioeconômicos que assolam o Brasil. Isso é ilustrado pela estabilidade do coeficiente de Gini, que se manteve em 62 no período, uma das piores pontuações do mundo. Além disso, os níveis de desemprego aumentaram rapidamente, de 3,7% em 1990 para 9,6% em 1999 e 9,2% em 2002. A participação informal no mercado de trabalho passou de 55,2% em 1991 para 58,2% em 2002 em nível nacional, e de 40,6% para 49,1% nas áreas urbanas. Apenas 52% dos brasileiros acreditavam que a democracia era a melhor forma de governo em 1996, índice que caiu para 47% em 2002. Da mesma forma, 66% dos brasileiros não confiavam nas instituições políticas e estatais em 1996, percentual que subiu para 69% em 2002 (ECLAC, 2018a; ECLAC 2018b; ECLAC 2018d; ECLAC 2018e; ECLAC 2018h; ILO, 2018; IPEA, 2018; World Bank, 2018).

Esse contexto repercutiu diretamente nas cidades brasileiras, sendo o Rio de Janeiro talvez o exemplo mais aberrante do recurso ao clientelismo por suas características violentas. A amostra

aleatória de moradores de favela reunida por Perlman (2010) mostra que 32% deles estavam desempregados há mais de 6 meses em 1999, mas esse número subiu para 51% em 2003, quando 23% não tinham renda alguma. O tráfico de drogas explodiu nesses bairros como um dos únicos métodos disponíveis de ganhar dinheiro, principalmente para os homens jovens. Em um contexto de indiferença estatal, os traficantes se estabeleceram como interlocutores locais do poder político: os benefícios de quaisquer programas sociais existentes muitas vezes fluem por meio deles e eles, ou as milícias igualmente exploradoras, organizam o voto local (Arias, 2006, Gay, 2012).

Esses estudos de caso sugerem que o paradoxo da democracia neoliberal latino-americana é que a responsividade de sustentação do regime à qual Hagopian (2005) se referia frequentemente flui por meio dos canais informais muito clientelistas, que são geralmente criticados na literatura como prejudiciais à democracia.

A democracia pós-neoliberal como modelo alternativo de inclusão?

A América Latina saiu da década de 1990 cambaleando pelos custos sociais e pela estagnação econômica que acompanharam a reestruturação neoliberal. Isso em grande parte alimentou a percepção popular generalizada de que os governos democráticos careciam de capacidade de resposta e de resolução de crises (Latinobarómetro, 2017). Esse contexto propiciou o surgimento de governos de esquerda, com a intenção de

moderar as consequências do neoliberalismo. Os eleitores começaram a eleger presidentes de esquerda a partir de 1999, com o venezuelano Hugo Chávez. Logo depois, a maior parte da América do Sul e cerca de metade da América Central foram varridas por essa onda de governos pelo menos nominalmente de esquerda. Considera-se geralmente que esta “virada à esquerda” se materializou a sério em 2003 e desapareceu a partir de 2015⁸.

Os governos de esquerda buscaram dinamizar as economias de seus países e enfrentar os problemas socioeconômicos por meio da (re)criação de um Estado ativista e da implementação de uma ampla gama de programas sociais. Algumas das principais políticas adotadas se concentraram no alívio da pobreza por meio de programas financiados pelo Estado direcionados às populações de classe baixa para melhorar o acesso à educação primária e secundária – levando a melhores salários para uma força de trabalho mais qualificada –; à atenção básica à saúde;

e a um plano mínimo de previdência universal; bem como aumentar o salário mínimo e instituir programas de transferência condicional de renda (Birdsall; Lustig; McLeod, 2011). Ainda assim, na maioria dos casos, essas transformações foram implementadas sem comprometer os fundamentos do modelo neoliberal pré-existente: controle da inflação, desregulamentação do comércio e do câmbio financeiro, aumento do investimento privado estrangeiro e doméstico, aumento das reservas fiscais e reembolso da dívida (Kennemore; Weeks, 2011; Grugel; Riggirozzi, 2012).

O surgimento desses governos de esquerda foi acompanhado pelo crescimento econômico – promovido por um *boom* mundial de *commodities* – e pela diminuição da pobreza e da desigualdade. A taxa de crescimento anual do PIB da região foi em média de 4,6% entre 2002 e 2008, antes de cair para - 1,8% em 2009 (após a crise econômica mundial de 2008), recuperando-se para uma média de 3,3% entre 2010 e 2015. Os níveis de desigualdade caíram de um coeficiente de Gini de 54,2 em 2002 para 48,1 em 2014. Os níveis de pobreza caíram de 43,9% em 2002 para 28,2% em 2014 (ECLAC, 2018a; ECLAC 2018c; ECLAC 2018e; World Bank, 2018). Os resultados da pesquisa do Latinobarômetro também melhoraram, embora continuassem a mostrar níveis de satisfação com a democracia pouco impressionantes: 31,5% das pessoas entrevistadas expressaram satisfação com o funcionamento da democracia em 2004, um nível que subiu para 45,4% em 2009 e depois voltou a cair para 38,5% até 2015 (Latinobarómetro, 2017). Essa tendência acompanha o desempenho econômico de forma relativamente próxima: à medida que

⁸ Os governos da “virada à esquerda” geralmente estão presentes em: Argentina (2003-2015), Bolívia (2006-2019), Brasil (2003-2016), Equador (2007-2017), El Salvador (2009-2019), Honduras (2006-2009), Nicarágua (2007-), Paraguai (2008-2012), Peru (2011-2016), Uruguai (2005-2020) e Venezuela (1998-). A maioria dos governos de transição pós-democrática do Chile foram mantidos pela aliança de centro-esquerda Concertación (1989-2010), que instituiu políticas redistributivas relativamente modestas. Sua coalizão sucessora Nueva Mayoría (2014-2018) instituiu políticas socioeconômicas mais abrangentes. Provavelmente estamos vivenciando uma segunda virada que inclui México (2018-), Argentina (2019-), Bolívia (2020-), Peru (2021-), Honduras (2022-), Chile (2021-), Colombia (2022-) e Brasil (2023-), mas é muito cedo para apresentar um relatório conclusivo sobre este período.

as economias começaram a oscilar após a crise de 2008-2009, o mesmo ocorreu com os índices de satisfação com a democracia.

Como indicado anteriormente, acreditamos que a intensidade do clientelismo (um mecanismo informal resiliente de acesso ao Estado e seus recursos) como um modo de inclusão política deve diminuir quando as instituições democráticas formais e os sistemas econômicos formais são capazes de lidar com a pobreza e a desigualdade de uma forma considerada pela população como eficiente e responsiva. O caso do Brasil entre 2003 e 2014 parece sustentar amplamente esse argumento – embora não de forma conclusiva, devido à dificuldade de mensurar com exatidão as ocorrências de clientelismo.

O Brasil foi muitas vezes referenciado como modelo de conquistas políticas e socioeconômicas para os governos da “virada à esquerda”, até que as crises econômica e constitucional que afetaram o país a partir de 2014 e 2016, respectivamente, minaram essa percepção. Quando o ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para a presidência do Brasil no final de 2002, a comunidade internacional estava inicialmente desconfiada. Mas logo percebeu que o governo Lula aderiria ao acordo do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, renunciaria aos segmentos socialistas mais salientes de sua agenda e não ameaçaria a ordem global estabelecida em favor do mercado e das instituições políticas democráticas. De fato, no final da primeira década dos anos 2000, o paradigma de Crescimento Inclusivo do Banco Mundial, que continuava a considerar o crescimento econômico por meio da livre-concorrência de mercado como a resposta

aos problemas da América Latina, mas permitia um papel do governo na criação do crescimento (Saad-Filho, 2010), correspondeu bem às prioridades políticas do Brasil sob Lula (2003-2010) e o primeiro mandato de sua sucessora Dilma Rousseff (2011-2014).

O desempenho econômico do Brasil foi positivo entre 2003 e 2014. O crescimento médio do PIB foi de 4,2% entre 2003 e 2008, caindo para -0,1% durante a crise econômica mundial e retornando a 3,4% entre 2010 e 2014. As taxas de inflação permaneceram estáveis em torno de 6,3%, contribuindo para a preservação do poder de compra das classes mais baixas. Ainda mais notável, a taxa de pobreza caiu de 38,7% em 2003 para 16,5% em 2014, enquanto o setor informal caiu de 57,4% em 2003 para 47,3% em 2014 nacionalmente, e de 48,2% para 38,8% nas áreas urbanas. O desemprego no setor formal caiu de 9,7% em 2003 para 6,5% em 2014. O coeficiente de Gini encolheu de 57,6 em 2003 para 51,5 em 2014. Finalmente, os 10% mais ricos da população detinham uma parcela decrescente da riqueza do país, de 45,4% em 2003 para 40,6% em 2014, enquanto a participação dos 20% mais pobres passou de 2,6% em 2003 para 3,7%. (ECLAC, 2018a; ECLAC 2018b; ECLAC 2018c; ECLAC 2018d; ECLAC 2018e; ECLAC 2018h; IPEA, 2018; World Bank, 2018).

Essas melhorias socioeconômicas foram o resultado de vários fatores. É certo que o crescimento sustentado e as taxas de inflação estáveis contribuíram para um contexto econômico – pelo menos teoricamente – propício ao aumento do emprego formal e dos salários reais, bem como ao aumento das receitas tributárias do Estado. No entanto,

parece que o ativismo econômico do Estado representou o principal elemento causal dessas mudanças. Os governos Lula e Dilma decretaram aumentos sucessivos do salário mínimo, de modo que o salário mínimo real (em R\$ constantes de 2018) aumentou 58% durante o período de 12 anos, de R\$ 546,96 para R\$ 930,98. Isso teve um impacto imediato sobre os trabalhadores formais e informais, proporcionando uma renda disponível que antes estava fora do alcance de milhões de brasileiros de classe baixa (Mayer, 2016).

O governo Lula também implementou o programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família, continuado por Dilma. Um dos CCTs com melhor desempenho na América Latina, o Bolsa Família é um programa federal que concede às famílias pobres um modesto subsídio condicionado ao envio de seus filhos à escola, exames regulares de saúde, obrigatoriedade de vacinação e educação nutricional (Veras Soares; Perez Ribas; Guerreiro Osório, 2010). O programa atingiu cerca de 50 milhões de brasileiros pobres. Além disso, os sistemas públicos de pensão e previdência social foram ampliados em 2007, para incluir trabalhadores do setor informal (particularmente rural) (Ansell, 2011). Isso permitiu que milhões de brasileiros pobres anteriormente excluídos tivessem acesso a uma renda previdenciária mínima e proteção social básica. Juntos, os aumentos do salário mínimo, a Bolsa Família e as reformas previdenciária foram fundamentais no esforço para reduzir a pobreza no Brasil (ECLAC, 2013; ILO, 2011; Kliass, 2011, p. 20; Morais; Saad-Filho, 2011).

No passado, os governos nacionais e locais usavam programas de alívio da

pobreza para estabelecer laços clientelistas com os beneficiários do programa. Assim, alguns autores alertaram que o Bolsa Família poderia servir, e serviu, para estabelecer clientelismo entre os beneficiários e o presidente (especialmente Lula) ou autoridades locais (Ansell; Mitchell 2011; Hall, 2006; 2008; 2012; Hunter; Power, 2007; Zucco, 2008). Tais acusações foram particularmente fortes após as vitórias eleitorais de Lula e Dilma em 2006 e 2010, dado o apoio que receberam de cidadãos que viviam em áreas mais pobres do Brasil, majoritariamente beneficiários do Bolsa Família.

No entanto, vários estudos mostraram que, embora o Bolsa Família tenha tido um impacto nos resultados eleitorais, esse efeito foi pequeno, ao contrário do que havia sido alegado (ver Soares, 2012 para um resumo desses estudos). Além disso, o impacto eleitoral do Bolsa Família não foi resultado de beneficiários se sentirem obrigados a votar em Lula ou Dilma – ou mesmo no PT – como seria típico de uma relação clientelista. Pelo contrário, o efeito eleitoral resultou de eleitores avaliando racionalmente a melhoria de sua situação socioeconômica durante o período em questão (Pereira, 2015).

Diretamente pertinente ao nosso argumento, a pesquisa indica que a burocracia federal brasileira implementou o Bolsa Família com “um alto grau de competência técnica, uniformidade e imparcialidade”, e “de forma relativamente centralizada, tecnocrática e imparcial, [que] envolveu relativamente poucos regateios, concessões e mecenato que caracterizam as relações executivo-legislativo no Brasil” (Pereira, 2015, p. 1690, 1695). De fato,

Sugiyama e Hunter (2013) explicam que o desenho e a implementação de políticas sociais impactam significativamente as reações dos beneficiários. Eles mostram que “a forma como o Bolsa opera faz com que os cidadãos comuns percebam limites no alcance da interferência política local”, e que “a esmagadora maioria foi rápida em perceber o Bolsa Família como uma forma não clientelista de alívio da pobreza, muito diferente do as habituais manobras e negociações políticas” (Sugiyama; Hunter, 2013, p. 57).

De fato, o Bolsa Família promoveu a inclusão política, a formação da cidadania e a capacidade de reivindicação de direitos dos beneficiários. Os beneficiários consideraram o Bolsa Família “isolado da compra de votos e de outras dinâmicas clientelistas” (Sugiyama; Hunter, 2013, p. 58). Eles também acreditavam que seu acesso ao programa era em virtude de sua cidadania e de qualificação objetiva (por ser pobre), não como um favor recebido em troca de apoio político (Hunter; Sugiyama, 2014). Esses resultados podem ser atribuídos à forma como os governos Lula e Dilma estruturaram e implementaram o programa, enfatizando consistentemente a inclusão social e os direitos.

Além disso, a redução significativa da pobreza e da marginalização socioeconômica do Bolsa Família, bem como a capacidade emergente dos brasileiros pobres de reivindicar direitos, diminuiu a probabilidade de que os beneficiários se envolvessem em redes clientelistas como resultado da miséria e da falta de vínculos sociopolíticos (Daïeff, 2016; Pereira, 2015). Em outras palavras, o Bolsa Família reduziu significativamente a necessidade material

dos milhões de brasileiros pobres que participam do programa, ao mesmo tempo em que aumentou seu senso de inclusão sociopolítica e agência. Por sua vez, isso tornou os beneficiários menos propensos a se envolver em redes clientelistas como resultado de suas necessidades materiais não serem atendidas e de um sentimento de falta de ação e influência política.

Este estudo de caso ajuda a demonstrar nossa afirmação de que, no contexto de um regime democrático, um Estado intervencionista com uma burocracia (moderadamente) racional pode projetar políticas sociais eficientes que temperem os custos socioeconômicos da reestruturação neoliberal. Em particular, essas políticas sociais contribuem para reduzir a pobreza e a desigualdade. Devidamente concebidas, tais políticas também podem promover um senso de agência e uma maior inclusão política ao construir a cidadania entre os pobres. Por sua vez, argumentamos que essas mudanças ajudam a diminuir – e eventualmente derrotar – a probabilidade de que as populações pobres recorram ao clientelismo para sobreviver ou por falta de conhecimento e senso de valor político, assim “transformando sujeitos em cidadãos” (Hunter; Sugiyama, 2014).

Conclusão

Argumentamos que o clientelismo continuou como uma fonte significativa de inclusão política na América Latina desde o retorno da região à democracia devido, em grande parte, aos efeitos das políticas

econômicas neoliberais. Também afirmamos que altos níveis de pobreza e desigualdade desempenharam um papel crucial como fatores intervenientes nessa equação. Ao enfraquecer a capacidade do Estado e reduzir os programas sociais, a reestruturação neoliberal gerou níveis crescentes de pobreza e desigualdade. Dado que uma parcela significativa das necessidades materiais básicas da população não foi atendida e a falta de apoio estatal foi prevacente, esse contexto impactou negativamente o apoio popular à democracia e incentivou a continuidade de práticas clientelistas. No entanto, sugerimos que a difusão do clientelismo pode ser reduzida se instituições democráticas de amplo funcionamento e uma burocracia um tanto profissionalizada forem conjugadas com um modelo econômico mais socialmente orientado e, em particular, com políticas sociais que contribuam significativamente para a redução dos níveis de pobreza e desigualdade ao construir a cidadania. À medida que as necessidades materiais diminuem e as pessoas pobres desenvolvem um senso de ação política, os incentivos para recorrer ao clientelismo devem diminuir. Pesquisas adicionais ainda são necessárias para fundamentar ainda mais esse argumento, mas o estudo de caso do Brasil sob o programa Bolsa Família sugere que isso representa um tema de exploração que vale a pena. ■

[TINA HILGERS]

Professora Associada de Ciência Política da Concordia University (Montreal, Canadá), Diretora do Laboratório de Estudos Latino-Americanos e Caribenhos da Concordia University (LLACS) e Pesquisadora da Equipe de Pesquisa em Inclusão e Governança na América Latina (ERIGAL). Entre outras publicações, é organizadora (com Jorge Luiz Barbosa) do livro *Identidade, Território e Política no contexto de violência na América Latina*, Rio de Janeiro: Observatório de Favelas. E-mail: tina.hilgers@concordia.ca

[JEAN FRANÇOIS MAYER]

Professor Associado de Ciência Política da Concordia University (Montreal, Canadá), Pesquisador da Equipe de Pesquisa em Inclusão e Governança na América Latina (ERIGAL), e Pesquisador do Laboratório de Estudos Latino-Americanos e Caribenhos da Concordia University (LLACS). Também é parceiro do Sindicato das Trabalhadoras Domésticas do Município de São Paulo (STDMS). Entre outras publicações, é coautor do livro *Labor Politics in Latin America*, Gainesville: University of Florida Press. E-mail: jean.mayer@concordia.ca

Referências

ANSELL, Aaron. Brazil's social safety net under Lula. **NACLA Reporting on the Americas**, Nova York, v. 44, n. 2, p. 23-26, 2011.

ANSELL, Aaron; MITCHELL, Ken. Models of clientelism and policy change: the case of conditional cash transfer programmes in Mexico and Brazil. **Bulletin of Latin American Research**, Hoboken, v. 30, n. 2, p. 298-312, 2011.

ARIAS, Desmond. The dynamics of criminal governance: networks and social order in Rio de Janeiro. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 2, p. 293-325, 2006.

AUYERO, Javier. Performing Evita: a tale of two Peronist women. **Journal of Contemporary Ethnography**, Thousand Oaks, v. 27, n. 4, p. 461-493, 1999a.

AUYERO, Javier. "From the client's point(s) of view": how poor people perceive and evaluate political clientelism. **Theory and Society**, Heidelberg, v. 28, n. 2, p. 297-334, 1999b.

BAVISKAR, Siddhartha; MALONE, Mary Fran T. What democracy means to citizens – and why it matters. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, Amsterdam, n. 76, p. 3-23, 2004.

BECHLE, Karsten. Neopatrimonialism in Latin America: prospects and promises of a neglected concept. **GIGA Working Papers**, Hamburgo, n. 153, 2010.

BIRDSALL, Nancy; LUSTIG, Nora; MCLEOD, Darryl. Declining inequality in Latin America: some economics, some politics. **Center for Global Development Working Paper**, Washington, DC, n. 251, 2011.

BRINKS, Daniel M. The rule of (non)law: prosecuting police killings in Brazil and Argentina. *In*: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (ed.). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 201-226.

BROWN, Wendy. Neo-liberalism and the end of liberal democracy. **Theory & Event**, Baltimore, v. 7, n. 1, 2003.

CENTENO, Miguel Angel; PORTES, Alejandro. The informal economy in the shadow of the State. *In*: FERNÁNDEZ-KELLY, Patricia; SHEFNER, Jon (ed.). **Out of the shadows: political action and the informal economy in Latin America**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2006. p. 23-48.

CORNELIUS, Wayne A. **Politics and the migrant poor in Mexico City**. Redwood City: Stanford University Press, 1975.

DAHL, Robert A. **Polyarchy**: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DAÏEFF, Lorenzo. Social policies for social polities: how conditional cash transfers are undermining traditional patrons in Northeast Brazil. **Revue Interventions Économiques**, Montreal, n. 56, p. 1-23, 2016.

DURAZO HERRMANN, Julián. Reflections on regime change and democracy in Bahia, Brazil. **Latin American Research Review**, Cambridge, v. 49, n. 3, p. 23-44, 2014.

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Rate of growth of annual gross domestic product (GDP) at constant prices**. Santiago de Chile, 2018a. Base de dados. Disponível em: <http://bit.ly/3YFbxGr>. Acesso em: 16 fev. 2023.

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Annual growth rate of the consumer prices index**: december to december. Santiago de Chile, 2018b. Base de dados. Disponível em: <http://bit.ly/41XFYKV>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Gini coefficient**. Santiago de Chile, 2018c. Base de dados. Disponível em: <http://bit.ly/41XFYKV>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Distribution of national income by deciles, by geographic areas**. Santiago de Chile, 2018d. Base de dados. Disponível em: <http://bit.ly/41XFYKV>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Population living below the extreme poverty and poverty by geographical areas**. Santiago de Chile, 2018e. Base de dados. Disponível em: <http://bit.ly/41XFYKV>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Distrust in the political and state institutions by sex**. Santiago de Chile, 2018f. Base de dados. Disponível em: <http://bit.ly/41XFYKV>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Percentage of people who believe that democracy is the best form of government by sex**. Santiago de Chile, 2018g. Base de dados. Disponível em: <http://bit.ly/41XFYKV>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Unemployment rate by sex**. Santiago de Chile, 2018h. Base de dados. Disponível em: <http://bit.ly/41XFYKV>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. **Statistical yearbook of Latin America and the Caribbean**. Eclac: Santiago de Chile, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3JwhzES>. Acesso em: 8 jun. 2022.

FARMER, Paul. An anthropology of structural violence. **Current Anthropology**, Chicago, v. 45, n. 3, p. 305-325, 2004.

FELDER, Ruth; PATRONI, Viviana. Austerity and its aftermath: neoliberalism and labour in Argentina. **Socialist Studies**, Edmonton, v. 7, n. 1-2, p. 259-281, 2011.

FERNÁNDEZ-KELLY, Patricia; SHEFNER, Jon (ed.). **Out of the shadows: political action and the informal economy in Latin America**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2006.

GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**, Thousand Oaks, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GANS-MORSE, Jordan; MAZZUCA, Sebastián; NICHTER, Simeon. Varieties of clientelism: machine politics during elections. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 58, n. 2, p. 415-432, 2014.

GAY, Robert. Clientelism, democracy, and violence in Rio de Janeiro. In: HILGERS, Tina (ed.). **Clientelism in everyday Latin American politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 81-98.

GAY, Robert. The even more difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Brazil. In: FERNÁNDEZ-KELLY, Patricia; SHEFNER, Jon (ed.). **Out of the shadows: political action and the informal economy in Latin America**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2006. p. 195-217.

GAY, Robert. The broker and the thief: a parable (reflections on popular politics in Brazil). **Luso-Brazilian Review**, Madison, v. 36, n. 1, p. 49-70, 1999.

GELLNER, Ernest. Patrons and clients. In: GELLNER, Ernest; WATERBURY, John (ed.). **Patrons and clients in Mediterranean societies**. London: Duckworth, 1977. p. 1-6.

GERRING, John; THACKER, Strom C. Do neoliberal policies deter political corruption? **International Organization**, Cambridge, v. 59, n. 1, p. 233-254, 2005.

GRINDLE, Merilee Serrill. **Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico**: a case study in public policy. Berkeley: University of California Press, 1977.

GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pia. Post-neoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the state after crisis. **Development and Change**, Hoboken, v. 43, n. 1, p. 1-21, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: The MIT Press, 1996.

HAGOPIAN, Frances. Government performance, political representation, and public perceptions of contemporary democracy in Latin America. *In*: HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott P. (ed.). **The third wave of democratization in Latin America**: advances and setbacks. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 319-362.

HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott P. (ed.). **The third wave of democratization in Latin America**: advances and setbacks. New York: Cambridge University Press, 2005.

HALL, Anthony. The last shall be first: political dimensions of conditional cash transfers in Brazil. **Journal of Policy Practice**, Berlin, v. 11, n. 1-2, p. 25-41, 2012.

HALL, Anthony. Brazil's Bolsa Família: a double-edged sword? **Development and Change**, Hoboken, v. 39, n. 5, p. 799-822, 2008.

HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 38, n. 4, p. 689-709, 2006.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

HELLMAN, Judith Adler. Mexican popular movements, clientelism, and the process of democratization. **Latin American Perspectives**, Thousand Oaks, v. 21, n. 2, p. 124-142, 1994.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (ed.). **Informal institutions and democracy**: lessons from Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HILGERS, Tina. "Who is using whom?" Clientelism from the client's perspective. **Journal of Iberian and Latin American Research**, Oxfordshire, v. 15, n. 1, p. 51-75, 2009.

HILGERS, Tina. Clientelism and conceptual stretching: differentiating among concepts and among analytical levels. **Theory and Society**, Thousand Oaks, v. 40, n. 5, p. 567-588, 2011.

HOLLAND, Alisha C. **Forbearance as redistribution**: the politics of informal welfare in Latin America. New York: Cambridge University Press, 2017.

HUNTER, Wendy; SUGIYAMA, Natasha Borges. Transforming subjects into citizens: insights from Brazil's Bolsa Família. **Perspectives on Politics**, Cambridge, v. 12, n. 4, p. 829-845, 2014.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J. Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, v. 49, n. 1, p. 1-30, 2007.

ILO - International Labour Organization. **Key Indicators of the Labour Market**. Geneva, 2018. Base de dados. Disponível em: <https://bit.ly/3Lg375c>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ILO - International Labour Organization. The International Institute for Labour Studies. **Brazil**: an innovative income-led strategy. Geneva: The International Institute for Labour Studies, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3J0tWbU>. Acesso em 10 jun. 2022.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ipeadata**. Macroeconômico. Temas. Emprego. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3Y7vOUs>. Acesso em: 9 jun. 2022.

ISBESTER, Katherine. Issues and institutions in Latin American governance. In: ISBESTER, Katherine. **The paradox of democracy in Latin America**: ten country studies of division and resilience. Toronto: University of Toronto Press, 2011. p. 77-104.

KENNEMORE, Amy; WEEKS, Gregory. Twenty-first century socialism? The elusive search for a post-neoliberal development model in Bolivia and Ecuador. **Bulletin of Latin American Research**, Londres, v. 30, n. 3, p. 267-281, 2011.

KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven I. (ed.). **Patrons, clients, and policies**: patterns of democratic accountability and political competition. New York: Cambridge University Press, 2007.

KLIASS, Paulo. Lula's political economy: crisis and continuity. **NACLA Report on the Americas**, Washington, DC, v. 44, n. 2, p. 19-22, 2011.

LANDÉ, Carl H. Introduction: the dyadic basis of clientelism. In: SCHMIDT, Steffen W. *et al.* (ed.). **Friends, followers, and factions**: a reader in political clientelism. Berkeley: University of California Press, 1977. p. 75-99.

LATINOBARÓMETRO. **Informe de prensa Latinobarómetro 1995**. Santiago de Chile, 1995. Disponível em: <http://bit.ly/3LeREmC>. Acesso em: 30 mar. 2022.

LATINOBARÓMETRO. **Informe de prensa Latinobarómetro 1996**. Santiago de Chile, 1996. Disponível em: <http://bit.ly/3LeREmC>. Acesso em: 30 mar. 2022.

LATINOBARÓMETRO. **Informe de prensa Latinobarómetro 2001**. Santiago de Chile, 2001. Disponível em: <http://bit.ly/3LeREmC>. Acesso em: 30 mar. 2022.

LATINOBARÓMETRO. **Informe de prensa Latinobarómetro 2017**. Santiago de Chile, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/3LeREmC>. Acesso em: 30 mar. 2022.

LAZAR, Sian. Personalist politics, clientelism and citizenship: local elections in El Alto, Bolivia. **Bulletin of Latin American Research**, v. 23, p. 228-243, 2004.

LAZAR, Sian. **El Alto, Rebel city**: self and citizenship in Andean Bolivia. Durham: Duke University Press, 2008.

LEVITSKY, Steven. Argentina: democratic survival amidst economic failure. In: HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott P. (ed.). **The third wave of democratization in Latin America**: advances and setbacks. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 63-89.

LIJPHART, Arend. **Electoral systems and party systems**: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990. New York: Oxford University Press, 1994.

LIJPHART, Arend. Constitutional design for divided societies. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). **Democracy**: a reader. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009. p. 139-152.

LOMNITZ, Larissa Adler. Informal exchange networks in formal systems: a theoretical model. **American Anthropologist**, Hopewell, v. 90, n. 1, p. 42-55, 1988.

LUSTIG, Nora; LOPEZ-CALVA, Luis F.; ORTIZ-JUAREZ, Eduardo. Deconstructing the decline in inequality in Latin America. **Policy Research Working Paper**, Washington, DC, n. 6552, 2013.

MAYER, Jean François. The limits of labor legislation reforms: rigidity, growth, and employment in Brazil (1995-2010). **Journal of Politics in Latin America**, Thousand Oaks, v. 8, n. 1, p. 95-127, 2016.

MCMICHAEL, Philip. **Development and social change**: a global perspective. Fifth Edition. Thousand Oaks: Sage Publications, 2012.

MONTAMBEAULT, Françoise. **The politics of local participatory democracy in Latin America**: institutions, actors, and interactions. Stanford: Stanford University Press, 2015.

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, dez. 2011. Disponível em: <http://bit.ly/3ZBSOg0>. Acesso em: 2 jun. 2022.

MORLEY, Samuel A. **The income distribution problem in Latin America and the Caribbean**. Santiago: United Nations; CEPAL/ECLAC Books, 2001.

NYLEN, William R. **Participatory democracy versus elitist democracy: lessons from Brazil**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

OCAMPO, José Antonio. Latin America's growth and equity frustrations during structural reforms. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 18, n. 2, p. 67-88, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some post-communist countries. **World Development**, Amsterdam, v. 21, n. 8, p. 1355-1369, ago. 1993.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Inequality and social inclusion in the Americas**: 14 essays. 2. ed. Washington, DC: Organization of American States, 2014.

OXHORN, Philip. Social inequality, civil society, and the limits of citizenship in Latin America. In ECKSTEIN, Susan Eva; WICKHAM-CROWLEY, Timothy P. (ed.). **What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 2003. p. 35-63.

PELLICER, Miquel; WEGNER, Eva. Electoral rules and clientelistic parties: a regression discontinuity approach. **Quarterly Journal of Political Science**, Boston, v. 8, n. 4, p. 339-371, out. 2013.

PEREIRA, Anthony W. Bolsa Família and democracy in Brazil. **Third World Quarterly**, Abingdon, v. 36, n. 9, p. 1682-1699, set. 2015.

PERLMAN, Janice E. **Favela: four decades of living on the edge in Rio de Janeiro**. New York: Oxford University Press, 2010.

PSACHAROPOULOS, George *et al.* Poverty and income inequality in Latin America during the 1980s. **The Review of Income and Wealth**, Hoboken, v. 41, n. 3, p. 245-264, set. 1995.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

SAAD-FILHO, Alfredo. **Growth, poverty and inequality: from Washington Consensus to inclusive growth**. New York, NY: United Nations Department of Economic and Social

Affairs, 2010. (DESA Working Paper No. 100). Disponível em: <https://bit.ly/3FflWI9>. Acesso em: 2 jun. 2022.

SCHMIDT, Steffen W. *et al.* (ed.). **Friends, followers, and factions**: a reader in political clientelism. Berkeley: University of California Press, 1977.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What Democracy is... and is not. **Journal of Democracy**, Washington, DC, v. 2, n. 3, p. 75-88, 1991.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism & democracy**. Oxfordshire: Taylor & Francis e-Library, 2003.

SCOTT, James C. Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *In*: SCHMIDT, Steffen W. *et al.* (ed.). **Friends, followers, and factions**: a reader in political clientelism. Berkeley: University of California Press, 1977. p. 123-146.

SHEFNER, Jon. What is politics for? Inequality, representation, and needs satisfaction under clientelism and democracy. *In*: HILGERS, Tina. **Clientelism in everyday Latin American politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 41-59.

SHEFNER, Jon. **The illusion of civil society**: democratization and community mobilization in low-income Mexico. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008.

SHEFNER, Jon. Coalitions and clientelism in Mexico. **Theory and Society**, New York, v. 30, n. 5, p. 593-628, out. 2001.

SILVERMAN, Sydel F. Patronage and community-nation relationships in Central Italy. **Ethnology**, Pittsburgh, v. 4, n. 2, p. 172-189, abr. 1965.

SOARES, Sergei. **Bolsa Família**: its design, its impacts and possibilities for the future. Brasília: International Policy Center for Inclusive Growth, fev. 2012. (Working Paper No. 89). Disponível em: <http://bit.ly/3Laafju>. Acesso em: 2 jun. 2022.

STOKES, Susan. Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 99, n. 3, p. 315-325, set. 2005.

STOKES, Susan C. *et al.* **Brokers, voters, and clientelism**: the puzzle of distributive politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SUGIYAMA, Natasha Borges; HUNTER, Wendy. Whither clientelism? Good governance and Brazil's Bolsa Familia Programme. **Comparative Politics**, New York, v. 46, n. 1, p. 43-62, out. 2013.

SZWARCBERG, Mariela. **Mobilizing poor voters**: machine politics, clientelism, and social networks in Argentina. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

TEDESCO, Laura. **Democracy in Argentina**: hope and disillusion. London: Routledge, 1999.

TILLY, Charles. **Trust and rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. Washington, DC: Regnery Publishing, 2003.

VERAS SOARES, Fábio; PEREZ RIBAS, Rafael; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família. **Latin American Research Review**, Cambridge, v. 45, n. 2, p. 186-187, set. 2010.

WEBER, Max. **Economy and society**: an outline of interpretive sociology. Berkeley: University of California Press, 1978. v. 1.

WEINGROD, Alex. Patronage and power. *In*: GELLNER, Ernest; WATERBURY, John (ed.). **Patrons and clients in Mediterranean societies**. London: Duckworth; Center for Mediterranean Studies of the American Universities Field Staff, 1977. p. 44-51.

WORLD BANK. **World development indicators**. Base de dados. Washington, DC, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/41XYa6Z>. Acesso em: 9 jun. 2022.

ZUCCO, Cesar. The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 elections. **Latin American Research Review**, Cambridge, v. 40, n. 1, p. 29-49, fev. 2008.