



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
ECONOMIA – FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

BÁRBARA DE LIMA MORAIS

Mandonismo e poder paralelo

Brasília, DF
2016

BÁRBARA DE LIMA MORAIS

Mandonismo e poder paralelo

Monografia apresentada ao curso de Economia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Economia.

Orientadora: Prof^a Dr^a Andrea Felipe Cabello

Brasília, DF
2016

M827m Morais, Bárbara de Lima
Mandonismo e poder paralelo / Bárbara de Lima Morais – 2016.
-- f.

Orientadora: Profª Andrea Felipe Cabello
Monografia (Bacharelado) – Universidade de Brasília.

1. História econômica. 2. Economia das instituições. 3. Mandonismo.
4. Coronelismo. I. Cabello, Andrea Felipe. II. Título.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
ECONOMIA – FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

FOLHA DE APROVAÇÃO

Mandonismo e poder paralelo

BÁRBARA DE LIMA MORAIS

Monografia apresentada ao curso de Economia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Economia.

Orientadora: Profª Drª Andrea Felipe Cabello

Aprovado em: _____

Banca examinadora:

Profª Drª Andrea Felipe Cabello (Orientadora) UnB

Prof. Roberto Ellery (Membro da banca) UnB

Brasília, DF
2016

AGRADECIMENTOS

É preciso de uma aldeia inteira para criar uma monografia. Primeiro, agradeço muito à minha orientadora, a professora Andrea Cabello, por ter mostrado tanto entusiasmo e apoio com o tema dessa monografia. Se não fosse por ela, talvez esse tema não existisse.

Depois, o apoio e incentivo da minha família foram fundamentais para conseguir escalar essa montanha do fim da graduação. Pai e mãe, muito obrigada por todo o apoio e por suas visões sobre o assunto. Bia, minha irmã-melhor-amiga antropóloga, agradeço muito por ter me mostrado o livro do Victor Nunes Leal, que é parte essencial da bibliografia deste trabalho.

E os amigos da economia, companheiros de jornada: Clara, companheira de escrita de monografia; Márcio, sempre um grande exemplo de empenho; Brasileiro, pela várias conversas e insights; Leonardo, por sempre me ajudar e me apoiar; Deborah, Alais e André, pelos *memes* e gargalhadas inesperadas ao longo dos dias. Muito obrigada a todos vocês por fazerem o meu caminho mais leve nesse curso!

E todos meus amigos editoriais que ajudaram, seja com ABNT, seja dizendo que eu ia conseguir com certeza, seja falando para eu terminar logo essa monografia para escrever o próximo livro: amo vocês, vocês são minha segunda família. Obrigada Gui, Lucas, Tassi, Pam, Nia, Dayse, Babi e Vitor por celebrarem comigo e me ouvirem reclamar e por me ajudarem a revisar esse trabalho.

E aos amigos-família, os amigos de muita data, os amigos da Engenharia Elétrica, muito obrigada por todo o apoio e vibração durante a jornada! Com vocês, as coisas ficam mais fáceis.

RESUMO

Este trabalho propõe uma abordagem para compreender a relação entre o surgimento de mandonismo e poder paralelo com a ausência estatal, usando como exemplo uma comparação entre o coronelismo e a presença de milícias. Com base no arcabouço teórico de economia das instituições, define e diferencia o coronelismo, o mandonismo e o clientelismo, conceitos pouco conhecidos da ciência econômica. Além disso, também trabalha com o conceito de persistência institucional, identificando o mandonismo como uma instituição que perpassa a história do Brasil.

Palavras-chave: História econômica. Economia das instituições. Mandonismo. Coronelismo.

ABSTRACT

This work suggests a way of thinking the relationship between mandonism, private power and state presence, with a comparison between coronelismo and milícias. There's also the concepts of coronelismo, mandonismo and clientelismo, that are different ways that the private power assumes in the history of Brazil, showing how these structures persists in the political and economical spheres.

Keywords: Economic History, Coronelismo, New Institutional Economics

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 A ECONOMIA DAS INSTITUIÇÕES.....	3
1.1 A Economia das Instituições.....	4
1.2 Análises históricas e mudança institucional.....	7
1.3 Poder De Facto, De Jure e a Persistência das Instituições.....	11
2 MANDONISMO, CLIENTELISMO E CORONELISMO: DEFINIÇÕES.....	15
2.1 O Coronelismo no Brasil.....	15
2.1.1 Definição.....	15
2.1.2 Contexto histórico.....	16
2.1.3 Principais características.....	18
2.2 Mandonismo e Clientelismo: conceitos.....	21
3 TRATAMENTOS EMPÍRICOS.....	24
3.1 Estratégia empírica.....	25
3.2 Outros trabalhos.....	29
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS.....	32

INTRODUÇÃO

Um dos temas mais recorrentes na teoria econômica é o desenvolvimento das diferentes nações, dando margem a diversas vertentes e teorias para explicar porquê algumas nações se desenvolvem antes ou mais do que outras. Uma dessas abordagens é a chamada Economia das Instituições, que surgiu no fim do século XIX como uma crítica à teoria clássica da época e ganhou uma nova roupagem a partir de meados do século XX, com a Nova Economia Institucional.

A Nova Economia Institucional é construída com base nas teorias neoclássicas, modificando-as para adicionar novos problemas, mas se baseando no princípio da escarcidade e da competição. A premissa que abandonam é a racionalidade dos agentes, e North (1993) argumenta que no mundo real, com informações incompletas, raciocínio limitado e custos transacionais, as instituições são formas de amenizar as incertezas entre as interações humanas. Para Hodgson (2006) e North (1993), uma instituição é um sistema de regras estabelecidas e vigentes que estruturam as relações sociais, são as regras do jogo.

Dentre as diversas áreas de atuação da Nova Economia Institucional, o estudo do ambiente institucional dentro da história econômica é um dos pontos fundamentais dentro da Nova Economia Institucional (KLEIN, 1999), por enriquecer a compreensão de como as economias se desenvolvem ao longo do tempo. O desenvolvimento econômico é visto como uma resposta ao arranjo institucional de um país e de como ele evolui e o crescimento econômico depende de como as instituições vigentes lidam com os problemas envolvidos nas transações, minimizando os seus custos; encorajando investimentos e facilitando cooperação. O desenvolvimento econômico é, em sua essência, o desenvolvimento institucional.

No Brasil, o Coronelismo foi um fenômeno político marcante e definidor das estruturas políticas regionais. Por definição, aconteceu no período da Primeira República (1889-1930), e é, sobretudo, um compromisso, uma troca de vantagens entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a influência decadente dos chefes locais, principalmente os senhores de terra (LEAL, 2012). Usualmente, o termo coronelismo é utilizado para descrever qualquer sistema de poder em que usa o controle de algum tipo de recurso estratégico para manipular a população de uma região, o que é uma confusão de definições. Na verdade, o mandonismo é o que

ocorre quando existe um chefe que exerce esse tipo de poder sobre uma população e o Coronelismo é algo fixo no tempo, um tipo específico de mandonismo (LEAL, 2012) que ocorreu numa conjuntura política específica em que os potentados locais estavam perdendo força e o poder central, ganhando influência. Existe, também, o clientelismo, que se refere às concessões de benefícios públicos em troca de voto.

Tanto o mandonismo quanto o clientelismo são instituições políticas que persistem na história do Brasil, tomando novas formas conforme as mudanças políticas e econômicas ocorrem. Ambos são instituições extrativistas, ou seja, consideradas ruins para o desenvolvimento econômico a longo prazo (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012) – no mandonismo, o controle dos recursos impede que a população sob domínio do mandão participe da vida pública e do mercado. O poder do mandão advém do controle de recursos e acaba se infiltrando para as esferas políticas, fazendo com que o Estado ou ignore ou legitime suas ações.

Uma faceta recente desse fenômeno são as milícias, grupos compostos por policiais, ex-policiais e bombeiros, que se aproveitam das taxas de violência urbana para controlar territórios urbanos e fornecer os mais diversos serviços às comunidades que controlam. Controlam a segurança e atuam de maneira extralegal, fornecendo os mais diversos tipos de serviços para as populações sob o seu controle (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007).

Tanto o coronelismo quanto as ações milicianas parecem se fortalecer nos vácuos do poder estatal, se aproveitando da falta de recursos básicos providos pelo governo para controlar uma população. É na busca de tentar compreender essa hipótese que este trabalho sugere algumas abordagens empíricas para explorar melhor os impactos das ações dos poderes privados na sociedade brasileira.

1 A ECONOMIA DAS INSTITUIÇÕES

Um dos temas centrais da teoria econômica é o desenvolvimento econômico. Por que algumas nações apresentam trajetórias de crescimento distintas de outras? Quais são os motivos que levam países a serem mais ricos que outros? O que leva às diferenças de bem estar entre nações? Acemoglu e Robinson (2012) apontam que há um padrão na lista dos países mais ricos e os mais pobres, que nos últimos 150 anos se manteve com a mesma estrutura, com exceção de alguns poucos países asiáticos que conseguiram ascender à lista dos 20 países mais ricos durante o século XX. Esse tipo de estrutura surgiu após a Revolução Industrial, em meados do século XVIII, e permanece assim desde então. A busca por uma explicação para essas desigualdades está presente desde os primeiros teóricos das ciências econômicas, mantendo-se um tema atual.

Dentre os diversos modelos sugeridos, o modelo de Solow e seus desdobramentos costumam ser os mais utilizados pelo *mainstream* econômico. Robert Solow considera uma economia que produz um bem homogêneo, com três fatores de produção: o capital (K), o trabalho (L) e o conhecimento tecnológico (A). Como resultado, observamos que o capital per capita é uma função crescente da acumulação de capital, da mudança tecnológica e do crescimento da produtividade. Define, também, qual o montante ótimo para manter o bem-estar social em uma economia, que é obtido pela chamada *regra de ouro* – a maximização do bem-estar social de equilíbrio a longo prazo acontece quando o nível de consumo por trabalhador é o máximo.

As hipóteses das teorias neoclássicas exigem uma racionalidade instrumental e não consideram a existência de instituições (NORTH, 1993) nem do contexto histórico, ignorando os fatores que levam as nações a caminhos de desenvolvimento diferentes (BRACARENSE, 2013). Além disso, alguns autores apontam que os proxis utilizados por Solow não são determinantes ou correlacionados ao crescimento econômico, mas sim indicadores do próprio avanço da economia (SEN, 2013; NORTH, 1993). Somente um ambiente institucional propício para tal progresso faz com que exista acumulação de capital, mudança tecnológica e aumento da produtividade.

A economia das Instituições surge, então, como uma alternativa, ampliando e

modificando os pressupostos neoclássicos para abarcar novos problemas. A partir de meados dos anos 1990, este ramo da economia ganhou mais espaço ao explicar as desigualdades econômicas entre países, por considerar as instituições como determinadores do crescimento a longo prazo (ACEMUGLU; ROBINSON, 2012) e, também, por contar com os fatores históricos e culturais.

Neste capítulo, serão abordadas as bases teóricas da Nova Economia das Instituições (NEI), descrevendo quais pontos diverge da teoria neoclássica tradicional e quais pontos são compartilhados, bem como ressaltando a importância da análise histórica dentro da NEI, enfatizando a mudança institucional. Por fim, discutimos a questão da persistência institucional, com base no modelo proposto por Acemoglu e Robinson em 2006.

1.1 O surgimento da Economia das Instituições

A Economia das Instituições nasce entre o século XIX e o XX, como uma alternativa às teorias vigentes na época. Os trabalhos de John R. Commons, Wesley C. Mitchell e Thorstein Veblen, precursores da área, exibem uma forte crítica ao neoclássicismo (LOPES, 2013), questionando as análises reducionistas e estáticas feitas por essas correntes de pensamento. Veblen, o maior nome dessa primeira onda de institucionalistas, cria sua teoria em torno da ideia de evolução, sendo influenciado pelas teorias biológicas darwinistas que estavam em ascensão à sua época.

Suas principais críticas à teoria neoclássica, além das citadas, é que ela não busca entender como se dão inovações, tomando-as como dadas (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007). Além disso, a preocupação com o equilíbrio faz com que a teoria neoclássica perca foco nos processos de mudança e de transformação tecnológica, sendo esse um dos principais pontos da teoria institucionalista Vebleniana.

Veblen caracteriza como *instituição* aquilo que se deriva de hábitos estabelecidos pelo pensamento comum (LOPES, 2013), e não como regras ou organizações sociais, ou seja, quando um hábito individual se torna coletivo — difundido numa sociedade — ele acaba formando instituições políticas, econômicas e sociais. O hábito é um comportamento moldado pelas circunstâncias ambientais e

transferido culturalmente, e, mais ainda, um hábito mental tem influência do sistema produtivo vigente. A vida econômica dos indivíduos é como um processo cumulativo de adaptação, que muda conforme o processo avança. Assim, em vez dos hábitos e das instituições moldarem a economia, é o contrário que ocorre.

Nessa teoria, é importante ressaltar que indivíduos e instituições devem ser observados em conjunto. Os indivíduos, como agentes, podem mudar as instituições sociais e fazer com que tal sociedade evolua; a instituição é um resultado dos hábitos presentes, mas que molda o futuro através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pelos hábitos (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007). Essa escola também dá ênfase na observação empírica, em detrimento do raciocínio dedutivo.

O arcabouço teórico dessa primeira escola da Economia das Instituições, geralmente denominada “Velha Economia Institucional”, é mais próximo à heterodoxia do que ao *mainstream*. Além de algumas das críticas à teoria neoclássica serem semelhantes, há, também, o reconhecimento que o tempo é irreversível e não têm uma abordagem atemporal como à da teoria *mainstream*. Apesar disso tudo, foram criticados pela ingenuidade de suas teorias e por não se preocupar em resolver os problemas que levantavam ou solucionar as críticas feitas (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007), focando-se em uma crítica por fora da teoria *mainstream*. Outro problema, apontado por Coase, é que não tinham uma teoria bem formada, apenas uma massa de material descritivo sem muito embasamento (KLEIN, 1999).

A Velha Economia Institucional foi perdendo espaço no período entre guerras, quando os Estados Unidos ascenderam como potência (LOPES, 2013), e apenas após a década de 1960, as instituições começam a figurar em diversas teorias, dando margem ao surgimento da Nova Economia Institucional, encabeçada por Douglass North e Ronald Coase, ganhadores do Nobel de Economia em 1993. É um movimento autoconsciente, que pode ser traçado a partir da análise da firma de Coase. Seu interesse primordial está nas instituições sociais, econômicas e políticas que governam a vida cotidiana. Segue um individualismo metodológico, sempre microfundamentando suas explicações e a principal divergência entre a nova economia das instituições e a ortodoxia é que a primeira é guiada pelo que Coase chama de “análise comparativa institucional” (KLEIN, 1999).

A Nova Economia Institucional é uma tentativa de incorporar a teoria das Instituições na economia. Construída com base nas teorias neoclássicas, ela modifica e aumenta os seus princípios para abarcar novos problemas, baseando-se no princípio da escarcidade e da competição, mas abandonando a premissa de racionalidade dos agentes (NORTH, 1993). Hodgson (2006), trabalhando em cima do conceito de instituições sugerido por North, considera instituição um sistema de regras estabelecidas e vigentes que estruturam as relações sociais que podem ser dos mais diversos tipos, como idiomas, dinheiro, direito, pesos, medidas, entre outros, sendo, assim, alicerces da estrutura de incentivos da sociedade. O desempenho econômico é uma decorrência de instituições e estímulos à inovação e à eficiência.

North (1993) argumenta que, em um mundo de racionalidade instrumental, não há necessidade para instituições. Ideias e ideologias não importam e as economias são caracterizadas com mercados eficientes. Mas, na realidade, temos informações incompletas, raciocínio limitado e custos transacionais, que tornam a hipótese de racionalidade fraca. As instituições surgem, então, como uma forma de reduzir a incerteza nas trocas humanas. Em resumo, um mercado eficiente só surge onde não existem custos transacionais, sejam quais forem, e nesse contexto, instituições não fazem diferença. Porém, na existência de tais custos, as instituições passam a importar na eficiência dos mercados.

A adição à teoria neoclássica vem, então, ao modificar o postulado da racionalidade e inserir as instituições como um fator crítico à análise econômica e à explicação de ineficiência dos mercados. Indivíduos possuem diferentes modelos mentais para interpretar o mundo ao seu redor, que em parte são culturais – fruto de transferências geracionais de saber, valores e normas que variam entre sociedades – e que em parte são adquiridas através da experiência, que são inerentes ao meio em que vivem.

Um ambiente institucional é o arcabouço em que a ação humana se dá. O papel das instituições é diminuir a incerteza ao prover uma estrutura para a vida cotidiana. Economicamente, instituições limitam as escolhas dos indivíduos. As limitações incluem tanto as proibições quanto em quais condições um indivíduo pode fazer certas ações (DAVIS; NORTH, 1971 *apud* KLEIN, 1999).

North (1993) também diferencia instituições de organizações. Para ele, instituições são as regras do jogo de uma sociedade, ou, mais formalmente, os limites auto-impostos que estruturam as relações humanas, também compostas de regras formais, convenções e outros limites informais, além da garantia de cumprimento de ambos. Já as organizações assumem o papel dos jogadores: grupos de indivíduos unidos por um propósito em comum para alcançar algum objetivo. Podem incluir corpos políticos, como partidos ou as casas legislativas, corpos sociais, como clubes ou igrejas, e corpos educacionais. Para Schotter (1981), uma instituição social é uma regularidade no comportamento social que é comum a todos os membros da sociedade, que especifica comportamento em algumas situações recorrentes.

A existência de regras é importantíssima para minimizar incertezas e garantir investimento produtivo, na teoria de North (LOPES, 2013). A complexidade de interação dos agentes de uma sociedade pode levar à necessidade de reorganização institucional, e frequentemente as interações entre instituições e população são modeladas como jogos e microfundamentadas, um dos fundamentos metodológicos das teorias *mainstream*.

Para North (1993), são as normas informais que validam as regras formais numa sociedade, e o mesmo conjunto de regras formais pode ser aplicada por várias sociedades sem ter o mesmo resultado, porque as normas informais são diferentes entre si. Assim, a simples transferência de regras políticas e econômicas de países bem sucedidos para países em desenvolvimento não é garantia de boa performance econômica.

1.2 Análises históricas e mudança institucional

As inadequações da teoria neoclássica do desenvolvimento são, em parte, devido à dicotomia entre história e economia (BRACARENSE, 2013). Para funcionar, a teoria deveria considerar o aspecto histórico e o fato que países periféricos funcionam de maneira diferente dos países centrais. As políticas prescritas para a economia são genéricas e não olham para as especificidades institucionais, históricas e culturais. A teoria clássica – e a neoclássica, depois dela – analisa o contexto histórico como um fator linear, com níveis determinados de

desenvolvimento, quando, e se, a história é tratada.

A Nova Economia Institucional demonstra as falhas da teoria tradicional ao abordar dos determinantes do desempenho econômico ao longo do tempo – as teorias neoclássicas tendem a negligenciar os custos de transação e de incerteza ao considerar que o desenvolvimento depende do estoque de capital, dos recursos naturais, na tecnologia e do conhecimento acumulado (LOPES, 2013). Como Sen (2012) nota em seu trabalho, essas proxis utilizadas pela teoria neoclássica não são determinantes ou correlacionadas com o crescimento econômico, e sim o próprio crescimento econômico.

O estudo do ambiente institucional dentro da história econômica é um dos pontos fundamentais dentro da Nova Economia Institucional (KLEIN, 1999), enriquecendo a compreensão de como as economias se desenvolvem ao longo do tempo. O desenvolvimento econômico não é mais visto como uma progressão de autarquia local para especialização, mas sim como uma resposta ao arranjo institucional de um país e de como ele evolui. O crescimento econômico depende de como as instituições vigentes lidavam com os problemas envolvidos nas transações, minimizando os seus custos; encorajando investimentos e facilitando cooperação. Assim, o desenvolvimento econômico é, em sua essência, o desenvolvimento institucional.

Em *'Por que as nações fracassam?'*, Acemoglu e Robinson (2012) dividem as instituições em dois tipos: as inclusivas e as extrativistas.

Inclusivas são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa populacional na economia, para que otimizem seus talentos e habilidades nas escolhas que bem entendem. Para serem classificadas assim, as instituições devem garantir segurança da propriedade privada, um sistema jurídico imparcial e condições igualitárias para o estabelecimento de contratos, a escolha de profissões e a abertura de novas empresas. As oportunidades econômicas devem ser disponibilizadas para todos, e não somente para uma elite selecionada. Os autores ressaltam que instituições econômicas inclusivas são importantes para o desenvolvimento de dois outros motores de crescimento: a tecnologia e a educação.

Por outro lado, nas instituições econômicas extrativistas, o poder do Estado não é usado na prestação de serviços públicos fundamentais e não busca promover

a prosperidade. Pelo contrário, a sua finalidade é extrair a renda e a riqueza de um segmento da sociedade para beneficiar outro. Estruturas coloniais são extrativistas e, em geral, mesmo depois de Independentes, os países tendem a replicá-las. Concentrando o poder nas mãos de uma pequena elite, e sem muitas restrições quanto ao uso de seu poder.

North (1993) considera que políticas são determinantes na performance econômica, ao definir e garantir as regras econômicas do jogo. As instituições políticas só serão estáveis se apoiadas por organizações com interesse em sua perpetuação e, para uma reforma institucional bem-sucedida, é necessário mudar tanto as instituições quanto o conjunto de crenças, já que elas são os modelos mentais dos atores que moldarão as suas escolhas. Para Acemoglu e Robinson (2012), no caso de países com um sistema institucional extrativistas, geralmente as elites governantes sofrem grandes perdas e há grande oposição às mudanças estruturais. Eles também demonstram que só porque um país tem instituições extrativistas, não quer dizer que ele não apresente crescimento econômico. Se a elite conseguir alocar os recursos na atividade de maior produtividade, que é controlada por eles ou se permitem o desenvolvimento de instituições econômicas relativamente inclusivas. Porém, não é um crescimento sustentável e depois que atinge o limite, a economia tende a se estagnar.

A mudança institucional só se dá com a interação contínua entre instituições e as organizações num ambiente de escassez (NORTH, 1993). A competição força as organizações a investir continuamente em habilidades e conhecimento para sobreviver – e tal conhecimento adquirido é o que molda as percepções sobre oportunidades e as escolhas que irão alterar as instituições aos poucos. O arcabouço institucional dita quais os tipos de habilidades e de conhecimentos que parecem ter um *pay-off* máximo, e as percepções são derivadas dos construtos mentais dos jogadores. Nas economias de escala, complementaridade e externalidade em rede de uma matriz institucional faz com que a mudança seja incremental e dependente do caminho escolhido. Uma política de desenvolvimento bem-sucedida deve compreender a dinâmica da mudança econômica, com base em um modelo de desenvolvimento econômico dinâmico. Embora não trabalhe abertamente com uma ideia de evolução, North considera que mudanças são

contínuas e atípicas, anulando o ideal de racionalidade normalmente utilizado pela teoria neoclássica.

Um exemplo de análise institucional, tendo com base esta estrutura teórica, é a de Henley (2012), que mostra que a mudança de instituições extrativistas para inclusivas é anterior à industrialização em diversos países asiáticos, propiciada pela redistribuição de renda, tornando-se um dos fatores determinantes do crescimento sustentável nessas nações. A literatura de desenvolvimento industrial, costuma apontar que o salto de crescimento nos países asiáticos se dá por causa de uma estratégia de industrialização voltada para a Importação, mas Henley (2012) argumenta que esse progresso teria acontecido anteriormente, precedido por um grande investimento na parte agrícola. O autor mostra que a ação agrícola pró-pobres é um diferencial do desenvolvimento industrial da Ásia e da África.

Por exemplo, a trajetória da Indonésia foi aumentar os investimentos do PIB em pequenos agricultores, com a meta de se tornar auto-suficiente na produção de arroz. Este aumento de investimento atingia as populações mais pobres, reduzindo drasticamente a pobreza, o que acabou lançando o país numa trajetória de crescimento antes mesmo do início da industrialização. Em dez anos, o país passou de maior importador mundial de arroz para a auto-suficiência.

Em comparação, na Nigéria, o foco foi direto na indústria, e não na agricultura. A literatura, em sua maioria, atribui as dificuldades agrícolas do país à falta de tecnologia, mas Henley (2012) argumenta que existem alguns desenvolvimentos tecnológicos voltados para o setor no país. O problema é a falta de subsídios e de infraestrutura, o que indica o pouco investimento no setor, e mesmo o que existe, é direcionado aos grandes produtores, o que não auxilia na redução da pobreza extrema. Em síntese, a organização estrutural do país favorece os mais ricos, sendo extrativista.

Existem lugares onde as mudanças institucionais políticas não parecem fazer diferença para o sistema econômico, como em diversos países da África e da América Latina, onde ditaduras foram substituídas por regimes democráticos sem muitas mudanças do ponto de vista econômico. Acemoglu e Robinson (2006) criam um modelo para explicar os mecanismos que fazem com que haja persistência de instituições num sistema econômico, baseando-se nos poderes *de jure* e *de facto*.

1.3 Poder De Facto, De Jure e a Persistência das Instituições

Diversos trabalhos na Nova Economia das Instituições assumem, implícita ou explicitamente, que instituições persistem (North, 1990; Acemoglu et al., 2001, 2002). Dentre os modelos de persistência institucional mais comuns, Acemoglu e Robinson (2006) apontam aqueles como o de Young (1998), em que as convenções sociais ou normas surgem das interações locais e aprendizados que levam à persistência. Além de indicar os modelos em que agentes possam fazer investimentos específicos em atividades que sofreriam perdas caso houvesse mudanças no arranjo social (COATES; MORRIS, 1999), e os em que há uma rede de externalidades tal qual uma mudança na atividade social pode exigir um nível alto de coordenação, o que acontece de forma irregular (ARHUR, 1989). Apesar de explicarem a persistência de arranjos sociais em geral, eles não dão uma base para compreender a persistência sistemática de instituições econômicas quando ocorrem mudanças em instituições políticas e sociais específicas.

Existem variados casos, principalmente em países da América Latina e da África, em que houve a alternância entre regimes democráticos e ditatoriais diversas vezes no último século e, embora haja uma aparente mudança nas práticas, que se modificam ou deixam de existir, o sistema econômico por trás delas é contínuo. Acemoglu e Robinson (2006) tentam explicar o aparente paradoxo entre a mudança das instituições políticas e a permanência de certos aspectos importantes das instituições econômicas com base na ideia de que o equilíbrio nas instituições econômicas emerge da interação entre instituições políticas que alocam o poder político *de jure* e da distribuição do poder político *de facto* entre os grupos sociais – o poder *de jure* é o político, alocado pelas instituições políticas, como eleições ou constituições, enquanto o *de facto* surge da habilidade de fazer ações coletivas ou de usar a força bruta ou outros canais como corrupção e *lobbies*. Instituições econômicas em equilíbrio são um resultado da soma total dessas duas fontes de poder.

Com esse modelo, os autores mostram que mesmo que as elites que monopolizam o *de jure* percam este poder, elas ainda podem exercer na política o *de facto* desproporcional ao aumentar a intensidade da sua ação coletiva e garantir

a continuidade das instituições econômicas anteriores, o que significa que uma mudança nas instituições políticas modifica a distribuição do poder *de jure*, mas não necessariamente leva a uma mudança do poder *de facto*.

O modelo sugerido por Acemoglu e Robinson se baseia na existência de dois grupos distintos, um contínuo de trabalhadores (L) e um número finito (M) de donos de terra (com as elites denotadas por E). Existe um bem final único e os agentes são neutros ao risco. A decisão que precisam fazer é no mercado de trabalho, que pode ser competitivo, com salários iguais ao produto marginal, ou monopolísticos, em que os salários são mantidos no menor nível possível. As instituições econômicas correspondentes ao mercado competitivo, nesse modelo, são consideradas $t = 1$ e as monopolísticas, $t = 0$. Com mercados competitivos, os salários são maiores, então o lucro da elite é normalizado à zero, enquanto no monopsonio, cada membro da elite tem um lucro igual à $R > 0$. A única escolha econômica é t pertence a $(0,1)$.

O sistema político ou é uma democracia ($S = D$), ou uma não-democracia ($S = N$). Na democracia, o poder *de jure* é distribuído de maneira mais igualitária, então os trabalhadores têm mais voz no processo político. Já na não-democracia, a elite tem maior poder *de jure*. Em qualquer um dos sistemas, as decisões coletivas são feitas pelo grupo com maior poder, que é uma composição dos poderes *de jure* e *de facto*.

As elites podem investir em métodos para aumentar o seu poder *de facto* – e o custo deste esforço é expresso em termo do bem final. Se um agente da elite i pertence a E gasta uma quantidade O como contribuição para atividades que aumentam o poder *de facto* do grupo, então o poder *de facto* da elite será dado por,

$$(1) \quad P^E = \phi \sum_{i \in E} \theta^i$$

onde $\theta^i > 0$. Com um número finito, m , de elites, cada um deles considerará a sua própria contribuição para o equilíbrio.

Para os trabalhadores, o problema de ação coletiva inclui investir em métodos sistêmicos para aumentar o seu poder *de facto*. O seu poder político é dado por,

$$(2) \quad P^c = \omega + \eta I(S = D)$$

onde $I(S = D)$ é um indicador da função por democracia, e $n > 0$, e w é uma variável aleatória com uma função de distribuição $F(\cdot)$ e uma densidade decrescente $f(\cdot)$. Se $P_e \geq P_c$, a elite decide T , caso contrário, os cidadãos escolhem T . Nesse contexto, donos de terra e a elite têm uma vantagem comparativa em resolver problemas.

A quantidade de poder *de facto* é um resultado em equilíbrio, que responde a incentivos, com o resultado também sendo influenciado pelas instituições políticas e o poder *de jure*. Nesse modelo, há periodicamente uma competição entre a elite e os cidadãos, e são as instituições políticas que determinam o balanço nessa competição. Aqueles com um maior poder político definem as instituições econômicas atuais e as instituições políticas futuras.

Um dos resultados possíveis para este modelo, o básico, é que não há diferença entre a distribuição de equilíbrio entre uma democracia e uma não-democracia, levando a um padrão que os autores chamam de *invariância*. Aqui, a mudança de instituições políticas de ditadura para democracia não ocasionam em alterações no equilíbrio econômico ou em redistribuição de recursos na economia. Apesar do equilíbrio não ser afetado pelas instituições políticas, esse arranjo impacta os fundamentos econômicos. Por exemplo, como o modelo tem como base os donos de terra, a presença de setores competindo com a agricultura por mão-de-obra tem um grande efeito no equilíbrio. Quanto mais produtivos estes outros setores, menos esforço a elite terá a ganhar ao usar métodos repressivos e o balanço tende a favorecer os cidadãos.

Outro ponto relevante deste modelo é que quanto menor a elite, mais fácil resolver os problemas e escolher as instituições que preferem. Além disso, conclui-se que a democracia voltada para os cidadãos pode levar a uma maior dominância política da elite – o raciocínio é que as vantagens que uma democracia cria para os cidadãos gera um custo futuro para a elite, que está disposta a investir mais em atividades que aumentam o seu poder *de facto*. Mas se as instituições democráticas criam uma vantagem política grande o suficiente para os cidadãos, a natureza do equilíbrio muda qualitativamente, e a democracia pode se tornar dominante.

Os autores adicionam duas extensões ao modelo, ao considerar que a democracia impõe limites ao exercício do poder *de facto* e ao introduzir a hipótese que a mudança econômica pode ser difícil a curto termo. Ambas extensões levam a um equilíbrio em que há alternância entre democracia e não-democracia, com tipos diferentes de instituições econômicas em ambos os regimes, e demonstra dependência estatal. Há uma extensão do modelo de invariância, chamado de dependência estatal, onde a probabilidade de uma sociedade ser democrática amanhã é uma função de quão democrática ela é hoje.

No arranjo mais complexo, onde as instituições políticas são mais duráveis, há um fenômeno que os autores chamam de “democracia capturada” – onde o equilíbrio mostra a emergência e a persistência da democracia por um grande período de tempo, mas através de instituições econômicas que favorecem a elite. Também sugere que uma democracia efetiva precisa tanto de reformas das instituições políticas, como também maneiras de diminuir o poder *de facto* da elite, que pode ser alcançada ao reduzir a habilidade de capturar o sistema política, ou ao reformar a estrutura econômica para reduzir os incentivos que a elite tem para impedir a democracia.

No Brasil, a persistência institucional ocorre em diversas frentes, mas principalmente na presença de poderes paralelos que se aproveitam das estruturas políticas para ganhar benefícios de seu próprio interesse. O coronelismo é a expressão mais famosa dessas instituições, mas acaba sendo só mais uma faceta do mandonismo e do clientelismo.

2 MANDONISMO, CLIENTELISMO E CORONELISMO: DEFINIÇÕES

Existe, com frequência, a confusão entre diversos termos para se referir à atuação de certos grupos privados no Brasil, inclusive na literatura especializada (CARVALHO, 1997). Chama-se de “coronelismo” todo e qualquer sistema de poder em que há uma figura que rege, de modo arbitrário, a vida de uma parte da população que fica à sua mercê por controlarem algum tipo de recurso estratégico, quando o termo surgiu em 1948, com a obra de Victor Nunes Leal, para descrever um sistema datado historicamente, que aconteceu durante a Primeira República (1889-1930) fruto de um fato político específico e da conjuntura econômica da época em que ocorreu.

Para evitar a confusão conceitual ao tratar da presença do poder privado na vida pública brasileira, este capítulo busca conceituar o coronelismo, destrinchando o que o faz tão distinto dos demais períodos, e definir o mandonismo e o clientelismo, características do coronelismo que persistem em maior ou menor grau até hoje. A compreensão histórica das características que propiciaram o surgimento do coronelismo no início da Primeira República brasileira também elucida diversas questões sobre os mecanismos institucionais que persistem até hoje no país.

2.1 O Coronelismo no Brasil

2.1.1 Definição

A literatura base para o entendimento do Coronelismo no Brasil é *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal (2012), em que o define coronelismo como,

(...) resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu um fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, (...) uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. (LEAL, 2012, n.p.).

Na visão do autor, o coronelismo é, sobretudo, um compromisso, uma troca

de vantagens entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a influência decadente dos chefes locais, principalmente os senhores de terra. Paradoxalmente, estes remanescentes do poder privado são alimentados pelo poder público, principalmente para a angariação de votos rurais. É dessa característica que se resultam outras características do sistema coronelista, como o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais.

2.1.2 Contexto histórico

Durante os dois primeiros séculos de colonização brasileira, era interessante para a Coroa Portuguesa que houvesse independência dos donos de terra que viessem aqui se assentar, chamados caudilhos por Oliveira Vianna (1938). Os primeiros colonizadores tinham uma enorme independência porque a expansão territorial era fruto de sua audácia em desbravar a colônia, e reprimir esses agentes de expansão seria um contra-senso. No entanto, a partir da fase mineradora, passa a interessar ao governo português garantir sua arrecadação, percebendo então como a liberdade ilimitada é inconveniente (VIANNA, 1938).

Segundo Vianna (1938), como reação, a Coroa Portuguesa se aproxima da administração colonial, e passa a desmembrar as capitanias, em um esforço da metrópole de acompanhar o crescimento populacional, em busca de readquirir uma relação de proximidade com os potentados rurais. Primeiro, desmembra o Rio de Janeiro da Capitania de São Paulo. Depois, desmembra Minas Gerais e São Paulo, em 1720. Em 1744, cria-se a capitania de Mato Grosso e Goiás, diminuindo ainda mais a capitania de São Paulo, e dando um Capitão-Geral distinto para Mato Grosso e Goiás.

A autoridade colonial passa, então, a ter influência e a obediência à lei se torna uma realidade dos costumes. No início do século XIX, já passam a reverenciar e a respeitar a Coroa Portuguesa. A lógica é que entre todas as disputas dos primeiros dois séculos, era melhor ter um único governo do que custear os conflitos constantes. A “mão de ferro” do poder era mais presente nos distritos diamantinos, com um sistema de vigilância severa e um regime quase ditatorial (VIANNA, 1938), no qual não cabia rebeldia. Quando se dispersam, o sentimento de valor da autoridade pública está arraigado nas pessoas.

São diversas as ferramentas utilizadas pela Coroa para aproximar caudilhos e a autoridade pública e centralizar num poder supremo, os órgãos do governo – o desenvolvimento das capitâneas, o aumento da força material das autoridades locais, a multiplicação dos centros municipais e cidades, a diminuição dos poderes do senado e das câmaras locais, etc. Multiplicam-se as cidades, as comarcas, as ouvidorias, as câmaras, os juizados – enfim, aumenta-se a presença Estatal, com uma hierarquia complicada e burocrática. Com toda essa estrutura, o poder privado que anteriormente tinha total liberdade, asfixia-se.

Durante o período regencial, porém, toda essa estrutura é subvertida, com um sistema de descentralização, à moda americana, que enfraquece o poder geral. É a partir daí que há um recuo, com uma ressurgência dos poderes locais, com figuras como “juizes de paz”, locais e eletivos. Os cargos nomeados pelo governo se tornam meros ornamentos administrativos. A justiça, a administração e a força policial passam a ser incumbência municipal.

É com base nesse liberalismo que se generaliza a “milícia civil” – a Guarda Nacional, fundada em 1831, que, a princípio, era um exército em que apenas o major era indicado pelo governo, todos os outros cargos oficiais eram escolhidos por eleição. A patente de coronel correspondia a um comando municipal ou regional, e sua escolha dependia do prestígio social no local, sendo o cargo geralmente concedido à proprietários rurais locais. Depois, os cargos passam a ser pagos e oferecidos a quem está disposto a bancar a quantia pedida pelo poder público (SOBRINHO *apud* LEAL, 1975), que na prática não causava nenhuma mudança drástica pois o poder econômico e o prestígio estavam intrinsecamente ligados. Entronizados nos cargos locais, com enorme força política, os potentados territoriais se renovam.

Junto à criação da Guarda Nacional, há, em 1834 o Ato Adicional, que desloca a maior parte das atribuições administrativas para os poderes locais, com a presença das assembleias locais, que poderiam decidir sobre impostos, finanças e cargos públicos. Porém, as assembleias eram subordinadas ao poder provincial, que indicava um “prefeito” - um funcionário de nomeação da província que exercia atribuições que cabiam aos presidentes das assembleias. Acumulavam funções de administrador municipal com as de chefe de política local e as de magistrado

criminal. Se por um lado lhes oferecia maior autonomia de tomar decisões locais, a subordinação às províncias tirava parte do poder absoluto que os caudilhos gozavam anteriormente, e tornava-os dependentes do poder político.

Oliveira Vianna (1938) descreveu a situação dos coronéis à essa época: “Expulsos da polícia, expulsos da força pública, expulsos do tesouro municipal, os caudilhos territoriais, triunfantes pelo código de processo, recolhem-se, depois do ato adicional, vencidos, diante da reação tenaz do poder provincial”.

O movimento que se inicia durante o período regencial ganha mais força com a Proclamação da República, em 1889, e o advento do federalismo. Nesse período, surge uma nova figura política – o Governador do Estado – que é o chefe da política estadual, cheio de poderes, em contraposição ao que ocorria durante o período colonial antes de 1834. Em torno dele, se reuniam as oligarquias locais, em que os coronéis eram os principais representantes. Há, paralelamente, a decadência dos fazendeiros, enfraquecendo o poder político dos coronéis em relação aos seus rivais. Para manter o poder, eles precisavam da presença do Estado, que quanto mais expandia sua influência, mais diminuía a dos donos de terra.

É neste contexto que surge o coronelismo, fruto de um rearranjo da relação de forças entre proprietários rurais e o governo, com o fortalecimento do poder do Estado. É um sistema que surge da busca de equilíbrio entre o novo poder *de jure*, que aparece aqui na forma de novos arranjos institucionais nas províncias e estados, e o poder *de facto*, que mesmo durante os períodos de maior controle da administração colonial, estava concentrado nos grandes proprietários de terra.

2.1.3 Principais características

A principal figura no coronelismo é o coronel, que comanda um lote considerável de votos. Muitas vezes, o coronel era rico apenas em comparação à grande massa que tirava a subsistência de suas terras (LEAL, 2012). Por serem proprietários das terras e de gado, tinham acesso bancário e parte do seu prestígio político advinha das ligações com bancos e da facilidade de conseguir crédito. É para os coronéis que os roceiros apelavam quando havia necessidade, comprando fiado no armazém para pagar com colheita, ou pedindo dinheiro emprestado.

A força eleitoral que comanda lhe confere prestígio político, um coroamento

de sua situação econômica e social de dono de terras (LEAL, 2012). Dentro de sua esfera de influência, o coronel resume em sua pessoa importantes instituições sociais, como a jurisdição de decidir sobre rixas e desavenças, ou se encarregam de diversas funções policiais, que muitas vezes se dá com o auxílio de empregados, agregados e capangas.

O chefe local também reassegura o seu poder ao distribuir cargos e favores políticos aos seus amigos, oscilando, muitas vezes, entre o legal e o ilícito, tendo seu comportamento ignorado ao garantir a vitória eleitoral para os que apoia. Uma dificuldade deste tipo de sistema é que a qualificação dos apontados para os cargos é baixa, um dos fatores que contribui para a anarquia administrativa observada em muitos municípios. O outro fator é o uso de dinheiro do município nas eleições.

Eram os coronéis que arcavam com as despesas gerais dos roceiros, como o alistamento e o voto. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos e até vestuário eram pagos pelos mentores políticos empenhados no comparecimento desse contingente eleitoral – então era compreensível que o eleitor da roça obedecesse à orientação de quem cobria suas despesas para praticar um ato que lhe era indiferente.

A reciprocidade é um dos aspectos mais importantes do coronelismo, porque o coronel sabe que ao manter uma boa relação com o poder instituído, ganha uma larga parcela de autoridade pública. Como Leal descreve, em 1948.

De um lado, os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregados, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça. (LEAL, 2012, n.p)

O prestígio próprio dos coronéis e o do empréstimo que o poder público lhes dá são mutuamente dependentes. Sem a liderança do coronel, o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem o governo, o poder do coronel ficaria diminuído. Muitos chefes municipais, mesmo quando estão em outras esferas de influência, costumam ser tributários de outros, seja por parentesco, amizade, por conchavo ou por acaso das circunstâncias. Em todos os graus da escala política impera o sistema de reciprocidade, construído em cima da figura do “coronel”, que é fortalecido pelo entendimento que tem com a situação política

dominante do seu Estado.

A lista de favores trocados entre coronéis e o poder público incluem não apenas os de ordem social, mas também algumas melhorias para suas municipalidades. Nenhum administrador municipal poderia manter sua liderança sem realizar qualquer benefício para o povo, porque até os próprios fazendeiros, necessitados de infra-estrutura para escoar seus produtos e de assistência médica, recusariam a lhe dar o apoio eleitoral. O Estado, por sua vez, precisava dos cuidadosamente como fazer esses favores de utilidade pública. Por isso, tinham como critério dar preferência aos municípios cujos governos estavam nas mãos dos amigos.

Leal (2012, n.p.) ressalta que “aquele que pode fazer o bem se torna mais poderoso quando está em condições de fazer o mal”. A nomeação do chefe de polícia é interessante para a situação dominante num município e é um dos maiores poderes investidos pelo Estado às forças locais. Ameaças e violências desempenham funções primordiais em alguns casos, e podem garantir o governo à corrente local menos prestigiada. A regra, porém, é o uso simultâneo de trocas de favores e de violência. É interessante para a situação usar o mínimo de violência possível para se consolidar, recorrendo à violência quando os outros processos são morosos e ineficazes.

Dado tudo isso, não convinha aos coronéis serem da oposição, e em regra, ficam nessa situação apenas quem não pôde ficar com o governo. As correntes locais dificilmente se digladiam para ficar contra o governo, apenas para ter o privilégio de apoiar o governo e nele se amparar. No final, Leal resume a reciprocidade como:

A essência, portanto, do compromisso “coronelista” – salvo situações especiais que não constituem a regra – consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar. (LEAL, 2012, n.p.).

Embora um dos problemas do sistema municipal brasileiro, na época, fosse a falta de autonomia legal, os chefes municipais governistas sempre tiveram uma

ampla autonomia extralegal. A opinião do chefe prevalecia nos conselhos do governo em tudo que concerne seu município, mesmo em assuntos que era, de competência exclusiva do Estado ou da União, com o nomeação de certos funcionários. “Era uma carta branca que recebiam os chefes locais, em troca do seu incondicional apoio aos candidatos do governo nas eleições estaduais e federais.” (Leal, 2012, n.p.).

O poder eleitoral de um coronel, como indivíduo, pode não fazer diferença para o governo estadual, porém quando considerados em conjunto, a sua influência era fundamental para a estabilidade do sistema, ao exigir que a maioria deles apoiasse o governo, mesmo que essa maioria pudesse ser trocada (CARVALHO, 1997). Se entrassem em conflito com um número significativo de coronéis, os governadores se viam em posição difícil, se não insustentável. Logo, para a estabilidade governamental, era necessário um entendimento com uma boa quantidade de coroneis, sendo a contrapartida secundária. Era necessário apenas o apoio, para evitar rebelião.

Leal (2012) acreditava que com a migração para o meio urbano e as telecomunicações, o sistema tendesse a morrer, deixando-o como um sistema que sujeito à condição de transição do poder rural privado para o poder público, sob as conjunturas apresentadas. Para Carvalho (1997), o coronelismo morreu simbolicamente em 1930 e foi enterrado em 1937, com o Estado Novo. O autor também afirma que o próprio Leal é incoerente quando tenta sugerir um renascimento do coronelismo durante a ditadura militar, quando os presidentes tentaram passar por cima dos governadores e ter contato direto com os municípios. Existem, porém, outros conceitos utilizados para descrever relações de poderes privados com o poder público, como o mandonismo e o clientelismo.

2.2 Mandonismo e Clientelismo: conceitos

O mandonismo é caracterizado pela existência de estruturas oligárquicas locais e personalizadas de poder, e é uma prática que acontece desde a colonização, mas que, segundo Carvalho (1997), tende a desaparecer conforme direitos políticos e civis tornam-se mais disseminados. O *mandão*, o chefe, ou o coronel é aquele que exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário, por

terem o controle de algum recurso estratégico, e impedem que a população tenham livre acesso ao mercado e à vida política (CARVALHO, 1997). Para o autor, a história do mandonismo se confunde com a história da formação de cidadania no Brasil. O coronelismo, para Leal (2012), é um momento particular do mandonismo – quando os mandões perdem o poder e precisam recorrer ao governo.

Já o clientelismo se refere a um tipo de relação entre atores políticos, envolvendo a concessão de benefícios públicos em troca de voto. É um atributo variável de sistemas políticos, e perpassa a história política do país, de forma variável ao longo dos anos. Carvalho (1997) defende que autores que identificam coronelismo urbano apenas estão se referindo à relações clientelísticas ou mandonistas. Neste caso, dispensam a presença do coronel, porque se dá entre o governo, ou políticos, e setores carentes da população. Também considera que o clientelismo cresce conforme o mandonismo se reduz.

2.3 Outras considerações sobre a relação entre poder privado e poder público

Carvalho (1997) ressalta que diversos autores apontam para o conflito que existe na natureza política brasileira desde a colônia: um misto de crescente burocratização e de decrescente patrimonialismo. O Estado português e, depois, o brasileiro, não tinha recursos humanos e materiais o suficiente para administrar a colônia e o país independente, então era necessário a existência do poder privado para suprir essa necessidade, levando à independência de potentados rurais e, depois, a criação da Guarda Nacional, que deu margem para o aparecimento do coronelismo.

A rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos “coronéis”, já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extraoficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. (LEAL, 2012, n.p).

Uma das críticas feitas aos coronéis em sua época é que tinham pensamento estreito, confinado ao seu domínio de influência, e um descaso pelas características dos candidatos para as eleições estaduais e federais – o que importa é que tenha benefícios, não o que é proposto – criando, por anos, um ceticismo quanto ao

regime democrático brasileiro (Leal, 2012).

O autor também afirma que esse defeito não era apenas dos coroneis, mas também dos políticos de níveis estadual e federal, que fizeram suas carreiras em esferas municipais anteriormente e a carregam consigo – no final, essa mentalidade está profundamente vinculada à estrutura econômica e social do país.

3 TRATAMENTOS EMPÍRICOS

O mandonismo e o clientelismo são instituições políticas que perpassam a história do Brasil, e o Coronelismo é apenas uma das facetas que assumiram ao longo dos tempos – talvez a mais conhecida. Ambas geram instituições econômicas que podem ser classificadas como extrativistas, embora de maneiras diferentes.

O clientelismo envolve a distribuição de favores e benefícios para aqueles que são responsáveis por elegê-los, fazendo com que suas ações sejam voltadas para o seu próprio benefício (no caso, a reeleição), em vez de pensarem no bem comum. Alston et al. (2008) construíram um modelo para tentar entender como funcionam as escolhas de gasto público dos governantes eleitos que pode ser utilizado como uma forma de entender as relações clientelistas. Se baseia no fato de que a quantidade de esforço alocado por um governante é limitada, e pode ser utilizada para produzir bens públicos, bens privados ou dinheiro para corrupção.

A escolha do governante considera explicitamente o nível de competição política e a qualidade das instituições de *accountability* da região, e a forma como isso afeta a produtividade dos esforços para arrumar votos e dinheiro. O governante busca maximizar seus esforços para ver o que vale mais a pena, e a sua utilidade é afetada pelos votos que recebe e os benefícios em rede da corrupção. Os votos são influenciados pelos gastos em bens públicos e em propaganda eleitoral, que é financiada, no modelo, por grupos privados. No final, o governante aloca seu esforço e seus gastos públicos na opção que vai lhe trazer as maiores chances de continuar no poder.

Já no mandonismo, o *mandão*, ao controlar algum recurso essencial para a população sob seu domínio, impede-as de participar do mercado e da vida pública. Seu poder advém do controle de recursos e acaba se infiltrando para as esferas políticas, fazendo com que o Estado ou ignore ou legitime suas ações. O objetivo final do mandão é seu próprio bem-estar, e, como ilustrado pelo que ocorria durante o Coronelismo, se há algum avanço em prol da população, é só para garantir que o mandão continue no poder. Ao ter o controle dos recursos essenciais, tem força econômica para propagar seu poder *de facto* mesmo com a mudança de poderes *de jure*, fazendo com que seja uma instituição política que persiste ao longo do tempo.

Um exemplo recente é o surgimento das milícias, grupos compostos por

policiais, ex-policiais e bombeiros, que se aproveitam das taxas de violência urbana para controlar territórios urbanos e fornecer os mais diversos serviços às comunidades que controlam. O recurso essencial que controlam é a segurança, e embora sejam agentes do governo, atuam de maneira extra-oficial, exigindo o pagamento de taxas dos moradores das regiões onde atuam em troca da garantia de segurança, além de fornecerem serviços locais de televisão à cabo, de energia elétrica e de transporte público urbano, todos em situações extra-legais (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007).

A história do coronelismo nos mostra que o seu surgimento foi propiciado pela frouxidão da presença do poder central nos municípios a partir da independência do Brasil, iniciando uma rede de favores políticos e econômicos que decidem sobre o futuro do país com base nos seus interesses regionais. O coronel tirava seu poder da posse de terras e do status econômico que vinha disso e da sua habilidade de barganhar com o poder estadual em troca de votos, ganhando, por sua vez, certo grau de independência. Com as milícias, a lógica é semelhante: elas surgem nas comunidades periféricas, de renda mais baixa, onde quase não há presença estatal, seja por meio de infraestrutura, seja por meio de escolas de qualidade; e geralmente a polícia é a única manifestação do Estado. São fruto da inabilidade estatal de fazer uma política de segurança efetiva (RIBEIRO; OLIVEIRA, 2010), e, ao controlar a segurança do local, os milicianos conseguem um quorum de pessoas que servem de barganha política.

Em ambos os casos, os poderes privados se fortalecem no vácuo do poder estatal, que é incapaz de fornecer as condições básicas para que o mercado funcione adequadamente. E se fosse possível modelar esse tipo de surgimento? Que tipo de medidas e variáveis poderíamos utilizar para compreender a relação entre o vácuo estatal e o mandonismo?

A seguir, propomos algumas estratégias empíricas que poderiam ser empregadas para a construção desse modelo.

3.1 Estratégia empírica

A primeira dificuldade enfrentada para a construção de um modelo formal é que não há uma medida estatística direta para determinar em quais estados e

municípios ocorre a presença de poderes privados atuando como análogos do poder público. Seja para o coronelismo, seja para as milícias, é necessário o uso de uma variável *proxy*, escolhendo alguma informação que serve de substituta para mesurar essa presença.

Uma variável *proxy* é uma ferramenta econométrica utilizada quando não é possível mesurar ou controlar diretamente o que se quer medir. Por definição, está relacionada ao dado que não podemos observar estatisticamente, mas que não precisa ser a mesma coisa que a informação omitida (WOOLDRIDGE, 2011). Para que uma *proxy* seja adequada, ela deve ter alguma correlação com a variável omitida. Uma maneira de testar a eficiência desse tipo de variável é através de uma regressão simples – se o estimador da regressão for não negativo, então sabemos que há uma correlação. Assim, a variável *proxy* serve como um substituto aproximado do que queremos mesurar.

Então, uma estratégia seria utilizar alguma informação relacionada ao recurso que controlam. No caso do coronelismo, a concentração de terra poderia ser uma *proxy* adequada – quanto maior a concentração de terra num estado ou município, maior a probabilidade de existir pelo menos um *mandão* naquela região a princípio, mas teríamos que testar estatisticamente. Para o período do coronelismo, o dado mais antigo disponível é do Censo Agrário, realizado pelo IBGE pela primeira vez em 1920, mas com detalhamento estadual, sem dados para os municípios. Os dados de 1920 e 1940 se adequam à necessidade do modelo.

Já para as milícias, a escolha de uma *proxy* é um pouco mais difusa. O recurso que controlam é a segurança, tornando variáveis relacionadas ao crime urbano boas candidatas. Tradicionalmente, milícias surgem em regiões com alta criminalidade, se aproveitando da falta de segurança que as pessoas sentem para se consolidar. Taxas de homicídio, de furtos e de roubos altas podem indicar a atuação desses grupos em uma região ou o potencial para o seu surgimento. Porém, são variáveis muito abrangentes, que podem estar atreladas a uma série de fenômenos que não necessariamente se relacionam à atuação de milícias, não sendo ideais. A sugestão, então, é que se utilize duas variáveis bem específicas dentro das estatísticas de homicídios: homicídios cometidos por policiais e homicídios de policiais. A taxa de mortalidade relacionada à polícia pode ser um bom

indicativo de que existem forças que atuam de maneira extra-legais em um Estado, além de estar correlacionada aos níveis gerais de violência.

Um problema dos dados de homicídio cometidos por policiais é que os números são, em geral, subestimados. Geralmente, chegam às estatísticas oficiais apenas os processos que passam pelas vias formais, preterindo uma parte que poderia ser resultado da ação extra-legal das milícias. Por isso, a necessidade do número de homicídio de policiais, por ser um número mais preciso que indica que há uma disputa entre o crime e os policiais, apontando para uma alta criminalidade e, muitas vezes, uma disputa territorial entre policiais milicianos e criminosos.

Sugeridas as variáveis para a primeira parte, é necessário pensar na melhor forma de mensurar a presença estatal. Como é algo persistente ao longo do tempo, idealmente precisamos pensar em uma informação que se aplique para diversos períodos. Para isso, é necessário encontrar uma estatística que esteja disponível desde o início do século XX, para que a comparação seja possível.

O grande marco da produção de estatísticas no Brasil é a criação da Diretoria Geral de Estatística, em 1871, e o primeiro censo demográfico brasileiro data de 1872 (GUIZZARDI FILHO; SILVA; SIDNEY, 2003). A partir daí, diversas informações demográficas começaram a ser produzidas em grande escala, e a partir de 1917, foram lançados anuários estatísticos com informações diversas sobre a população, a economia e a forma de viver das pessoas.

As primeiras variáveis que veem à mente quando falamos de “presença estatal” são as relacionadas a educação e saúde pública. O problema é que os dados para escolas públicas estaduais e municipais para o período auge do coronelismo (1889-1930) é escasso, sendo extremamente detalhado para o Rio de Janeiro, mas pecando quando se trata dos outros Estados. O mesmo acontece quanto à saúde pública: os dados detalhados são de doenças e de locais de internação de pacientes com doenças psiquiátricas, não tendo uma estatística semelhante à que é feita atualmente.

Há, porém, um aspecto que parece ser um bom indicativo de presença estatal e que é medido desde 1920: os melhoramentos de infra-estrutura urbana. Saneamento básico, iluminação pública, abastecimento de água – todas essas informações estão disponíveis para o período em questão. São apresentados com o

número de cidades e vilas que têm esse tipo de melhoria, e, para o abastecimento de água, também indica o tamanho da rede total de cada estado.

As informações desse tipo de variável para o século XXI são muito mais detalhadas, o que torna mais simples trabalhá-las para ficarem semelhantes às do início do século XX. O próprio IBGE tem o Atlas do Saneamento Básico, por exemplo, que traz informações sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário. Um problema dos dados de abastecimento de água é que, para 2009, cerca de 99,4% dos municípios brasileiros eram atendidos, o que faz com que ela não seja um bom indicativo de ausência estatal nos municípios. Por outro lado, a porcentagem de municípios com saneamento básico é de apenas 55% (IBGE, 2013), o que torna essa medida uma forte candidata à variável adequada para o modelo. As taxas são baixas até em grandes cidades, como no Rio de Janeiro, onde em 2010 cerca de 30% da população não tinha acesso à saneamento básico, de acordo com a pesquisa do Ministério das Cidades divulgada pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.

Além disso, o saneamento básico também é um item que é de competência compartilhada entre a União, o Estado e os Municípios (BARROSO, 2002), servindo, indiretamente, como uma medida de coordenação dos entes estatais. Um município com uma maior taxa de saneamento básico tem, teoricamente, um melhor relacionamento com as demais esferas do governo, adicionando mais uma interpretação aos resultados possíveis. Outra vantagem de utilizar esse tipo de medição é que a qualidade do saneamento está correlacionado à saúde e ao bem-estar de uma população, e a OMS o considera como uma medida prioritária em termos de saúde pública (BARROSO, 2002).

A sugestão é que se verifique e teste se essas variáveis são significativas para a análise proposta, por meio de regressões lineares. Como há restrição de dados por período e tipo de informação, existem diferentes abordagens para tentar produzir os resultados esperados. Para o coronelismo, por exemplo, a abordagem precisa ser estadual, por causa do nível dos dados disponíveis. Já a medida da influência de milícias pode ser feita em nível municipal, dado o detalhamento das informações, ou até mesmo em uma mesma cidade, comparando diferentes bairros. Seria interessante, por exemplo, testar para a cidade do Rio de Janeiro, onde há

uma grande concentração de ação miliciana em certas regiões.

A mesma abordagem também pode ser utilizada para tentar medir outras formas de poder privado atuando no vácuo estatal, como o crime organizado,

3.2 Outros trabalhos

A influência dos poderes privados na vida pública brasileira é tema de diversos trabalhos nas áreas de sociologia, ciências políticas e direito. Os trabalhos sobre milícia são em menor número, por ser um fenômeno mais recente. Um trabalho notável de 2009 sobre milícias no Rio de Janeiro, feito em parceria com o Transnational Institute, um instituto holandês, que relata o impacto da ação miliciana em relação às ações de políticas públicas no Rio de Janeiro.

Produzido por Paulo Jorge Ribeiro e Rosane Oliveira, usa entrevistas e depoimentos para tentar construir um retrato de como a ação miliciana influencia na vida cotidiana das comunidades onde eles atuam, descrevendo o *modus operandi* e fazendo um curto histórico do surgimento das milícias. É um trabalho descritivo, feito para servir como subsídio para a CPI das milícias.

Já no artigo de Couto (2016), há uma descrição da ação do narcotráfico em Belém, que atua em conjunto com as milícias nos bairros periféricos da cidade. Também analisa o impacto desse comércio na economia urbana e na vida dos moradores do bairro, mas o faz de forma descritiva, com base nos relatos dos moradores do local.

O corpo de artigos sobre coronelismo é mais expressivo, com as mais diversas abordagens. Dos Santos e Campparelli (2005) abordam a relação do clientelismo e a mídia, indicando a quantidade de pessoas que detém poder político que também são donas de veículos de imprensa. A forma como a concessão de veículos de imprensa era feita durante o século XX possibilitava as trocas de favores políticos e o mercado acabou concentrado na mão de famílias com muito poder, normalmente as descendentes de coronéis, se tornando mais um recurso que eles podem controlar e usar para angariar votos.

Outro trabalho interessante é o de Axt (2004), que investiga o impacto da composição do orçamento do governo de diversos governadores do Rio Grande do Sul no início do século XX e sua relação com a cooptação política nos municípios.

Ele descreve como os desequilíbrios de orçamento muitas vezes eram causados por exigências de líderes municipais e coronéis que precisavam controlar as populações sob o seu domínio para garantir que continuassem sendo uma força política relevante nas regiões.

Mas entre todos os trabalhos, há sempre uma constante: mesmo que tratem de temas comuns à economia, nenhum dá uma abordagem econométrica para tentar mesurar estatisticamente o impacto e a correlação dentro da análise escolhida. Esse tipo de análise interdisciplinar poderia trazer mais contribuições não só para as ciências envolvidas, mas também para o campo do desenvolvimento econômico. Compreender as bases institucionais que compõem um país ajuda muito na realização de políticas públicas e políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia das instituições dá margem para abordar novos temas dentro do campo econômico, conversando com outras áreas do conhecimento. O mandonismo é um tema recorrente nas diferentes ciências sociais, mas pouco explorado pelo campo econômico.

O estudo histórico do mandonismo sob uma perspectiva econômica pode trazer mais esclarecimentos sobre o relacionamento entre municípios, estados e governo federal, além de servir para compreender as diferenças de desenvolvimento regional. Já a análise das formas contemporâneas que o mandonismo assume pode ser uma importante ferramenta na hora de formular políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico de uma região.

São inúmeras possibilidades para utilizar o tipo de abordagem apresentado neste trabalho, inclusive para outras instituições caracterizadas pelo mandonismo que não são o coronelismo e as milícias. Além de efetivamente rodar o modelo para verificar a hipótese proposta, também é possível realizar diversos tipos de recortes para poder compreender melhor o funcionamento dessas estruturas de poder que influenciam tanto na vida pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. A criação da prosperidade e da pobreza. In: _____. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2012a.

ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. De Facto Power and Institutional Persistence. **The American Economic Review**, v. 96, n. 2, p. 325-330, maio 2006.

ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. **Persistence of power, elites and institutions**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2006. (NBER Working Paper, 12108). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w12108.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. Teorias que não funcionam. In: _____. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012b.

AXT, G. Orçamento público, controle e cooptação no Rio Grande do Sul coronelista. **Métis: história e cultura**, Caxias do Sul, v. 3, n. 5, p. 211-235, jan./jul., 2004.

BARROSO, L. R. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/762>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BRACARENSE, N. Economic development in Latin America and the Methodenstreit: Lessons from History of Thought. **Journal of Economic Issues**, v. 67, n. 1, mar. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Brasília, DF, 2010.

COATSWORTH, J. Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 40, n. 3, p. 545-569, ago. 2008.

COUTO, A. C. Geografia, lugar e cotidiano da economia do narcotráfico na Periferia de Belém. **REBESP**, Goiânia, v. 9, n. 1, p. 30-39, 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo**, v. 9, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

GUIZZARDI FILHO, O.; SILVA, Z. P.; SIDNEY, I. E. P. Anuários estatísticos: retratos de diferentes épocas. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 45-54, dez. 2003.

HODGSON, G. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 60, n. 1, mar. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

KLEIN, P.; New Institutional Economics. **Encyclopedia of Law and Economics**, v. 2000, p. 456-489, 1999. Disponível em: <<http://encyclo.findlaw.com/0530book.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

LEAL, V. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo. Companhia das Letras, 2012.

LOPES, H. C. Instituições e Crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 619-637, out./dez. 2013.

NORTH, D. The New Institutional Economics and Development. **EconWPA**, 1993. Disponível em: <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:wpa:wuwpeh:9309002>>. Acesso em: 15 Maio 2016.

RIBEIRO, P.; OLIVEIRA, R; O impacto da ação das milícias em relação às políticas públicas de segurança no Rio de Janeiro. **Documentos de Debate**, mar. 2010. (TNI Briefing Series). Disponível em: <<https://www.tni.org/files/download/crime4p.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

SANTOS, S.; CAPPARELLI, S. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, V. C.; BOLAÑO, C. R. S. (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005. p. 77-101.

SEN, K. The Political Dynamics of Economic Growth. **World Development**, v. 47, p. 71-86, 2013.

VIANNA, O. **Populações meridionaes do Brasil: história, organização, psicologia**. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

WOOLDRIDGE, J.M. **Introdução a econometria: uma abordagem moderna**. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 89-101, jul./dez. 2007.