

O CONCEITO DE MÁQUINA POLÍTICA

Ricardo Borges Gama Neto*

1 - O Desenvolvimento do Conceito¹

O conceito de máquina política surgiu dos primeiros estudos sobre a política partidária norte-americana. Inicialmente as máquinas eram concebidas como anomalias que interferiam na vida pública, e se caracterizavam pela utilização de mecanismos considerados pouco lícitos, quando não criminosos, tais como: corrupção, violência, suborno, fraude eleitoral, clientelismo, etc... Estes estudos partiam do princípio de que “as máquinas eram imorais” (Gottfried, 1968: 248). Em contraste com as máquinas políticas, estes estudos percebiam os clubes políticos e as agremiações partidárias como o lado bom e digno da prática política. Desta maneira, enquanto estes últimos faziam a política legítima, sustentados na idéia da realização do bem público, as máquinas promoviam a política ilegítima, tendo como único objetivo a maximização dos ganhos pessoais de seus líderes. Este tipo de entendimento do que era o partido máquina fazia com que muitos estudos de política local fossem reduzidos a meras denúncias moralistas onde “máquinas honestas eram algo não natural” (ibidem).

A partir da década de 1930, as pesquisas afastaram-se de tais pressupostos éticos e passaram a investigar as máquinas assumindo uma atitude axiologicamente neutra. No entanto, estes trabalhos possuíam uma visão pouco nítida teoricamente da máquina enquanto tipo específico de partido político. Um claro exemplo destas falhas é a definição dada por Gottfried do que seja o partido-máquina. Segundo este autor aquela seria qualquer

* Professor Departamento de Ciências Sociais da UFRR.

¹ Este trabalho sobre o conceito de máquina política é uma versão modificada *ad hoc* de parte do referencial teórico de minha dissertação de mestrado em Ciência Política defendida em março de 1995 na Universidade Federal de Pernambuco.

“organização hierárquica cujos membros desempenhassem diferentes funções, representassem vários papéis e ocupassem vários setores. E tivessem ainda uma liderança que definisse e seguisse objetivos e políticas com eficiência e regularidade tais que pudessem ser comparadas a um esquema de máquina” (ibidem). Estas falhas teóricas faziam com que as análises perdessem a especificidade da máquina política enquanto objeto de análise, permitindo que qualquer estrutura institucional rigidamente hierárquica fosse colocada dentro deste conceito.

Não obstante estas claras imprecisões conceituais, dois trabalhos desta mesma linha de investigação, ou seja, a que tentava analisar a máquina política de uma postura neutra, foram importantes no aprofundamento e na especificação do conceito.

O primeiro trabalho foi o de Harold Gosnell (1968)², que destacou entre outros aspectos o caráter de agregador social da máquina política democrática na cidade de Chicago. Em seu estudo, este autor demonstra que a cidade era altamente dispersa e desorganizada, com alto potencial conflitivo. Isto se devia ao fato de que sua área urbana abrigava uma grande heterogeneidade étnica, social e religiosa. Somando-se a sua diversificada composição social, os efeitos nefastos da grande depressão de 1930 que multiplicavam por muito o seu potencial conflitivo. Desta maneira, a atuação da máquina reduzindo o grau de conflito demonstra o seu lado positivo como organização política. No entanto, Gosnell também observa o lado negativo daquela maneira de fazer política e advertiu que os “freqüentes métodos empregados pelo partido-máquina para financiar suas várias atividades têm transformado nossa democracia em uma plutocracia demagógica” (p. 191).

O segundo destes trabalhos foi realizado por Robert Merton (1964), que, coerente ao seu paradigma de análise funcional da sociedade, afirmou que: não obstante a máquina política ter suas origens ligadas às histórias particulares e práticas sociais ilegítimas, como o roubo, a corrupção e a extorsão, aquela ao preencher funções socialmente necessárias para as

² A primeira edição deste trabalho é de 1937.

classes sociais menos favorecidas, como nas áreas de assistência social e auxílio jurídico, que de outra maneira dificilmente seriam preenchidas em razão da dispersão do poder político na sociedade americana, adquire estabilidade funcional.

No entender de Merton, a força da máquina política está em "não considerar o eleitorado como massa amorfa e indiferenciada de eleitores. Com uma intuição sociológica aguda, a máquina sabe que o eleitor é uma pessoa que mora numa determinada vizinhança, com determinados problemas sociais e aspirações sociais. As saídas em público são abstratas e remotas; os problemas particulares são extremamente concretos e imediatos. Não é através de apelos generalizados às grandes preocupações públicas que a máquina opera, mas através das relações diretas quase feudais, entre os representantes locais da máquina e os eleitores da vizinhança. As eleições são ganhas na zona eleitoral.

A máquina une seus elos com homens e mulheres por um entrelaçado minucioso de relações pessoais. A política se transforma em laços pessoais" (p.67).

Por fim, um desenvolvimento mais moderno do conceito que distingue a máquina das outras organizações partidárias. Esta última definição, adverte que não se deve confundir máquina política com política de máquina, pois a confusão no uso destes diferentes fenômenos faz com que se perca a especificidade da máquina enquanto tipo distinto de partido político.

De acordo com Wolfinger (1972), "política de máquina é manipulação de certos incentivos à participação político-partidária: favoritismo nas decisões políticas baseadas em critérios pessoais e manipulação das leis. Uma máquina política é uma organização que pratica política de máquina, isto é, que atrai e direciona seus membros primeiramente para o uso destes incentivos" (p.374).

A distinção executada por este autor possui duas utilidades básicas: primeiro, abre espaço para a análise sobre quais modalidades de incentivos a participação política distingue a máquina de outros tipos de organização partidária, e segundo,

demonstra que outros tipos de partidos políticos como os partidos de massas, segundo a classificação de Maurice Duverger, podem muitas vezes, para se consolidar institucionalmente, utilizarem técnicas de patronagem e clientelismo.³

1.1. A Caracterização da Máquina Política e os Incentivos à Participação.

Existem duas unanimidades entre os diversos autores sobre as características da máquina política: a primeira é a reduzida importância que este tipo de organização partidária fornece aos princípios éticos e ideológicos em face dos mecanismos de patronagem e clientelismo político, o segundo é a importância das recompensas e incentivos materiais para o funcionamento destas (Diniz, 1982; Lowi, 1964; Weber, 1982; Gosnell, 1968 e Wolfinger, 1972).

As recompensas de que se utiliza a máquina para sua estabilidade e funcionamento incluem atos de filantropia (distribuição de alimentos, roupas e diversos materiais de auxílio direto como cimento, tijolos e máquinas de costuras, etc...), distribuição de empregos e cargos públicos, alterações na legislação, isenção fiscal, favorecimento em contratos e concessão de serviços públicos, tráfico de influência e diferentes outros privilégios, que são na sua maioria ilegais.

Gosnell (1968) observa que da mesma maneira que manipula a legislação e favorece seus membros e simpatizantes, a máquina pode utilizar-se destes mecanismos para punir empresários, ou indivíduos que apenas não queiram colaborar

³ Diniz (1982), citando Tarrow, destaca que "o Partido Comunista Italiano envolveu-se num trabalho de organização e mobilização do campesinato do sul do país, através de um processo pelo qual os laços clientelistas foram não só mantidos, como reforçados. O clientelismo dos notáveis transformou-se num sistema de patronagem baseado numa maciça distribuição de favores e proteção, através de uma ação combinada envolvendo o governo e a máquina partidária. Em outros termos, partidos ideológicos podem comportar-se como máquinas ao nível local" (p.35).

com a mesma. Desta forma, “alguns homens de negócio são muito mais vulneráveis do que outros (...)”; são aqueles que para atuar necessitam dos favores “, (...) que tem de ser dados pela máquina e as condições estipuladas pelos chefes é que consolidam o seu poder” (p. 40).

O mesmo autor demonstra as ligações que se estabeleceram entre a máquina política democrata e a liderança do submundo da cidade. Esta união aparentemente esdrúxula, se observarmos a tradição liberal-protestante da sociedade americana, era bastante racional. Isto porque existia uma afinidade eletiva entre a máquina e os gangsters da cidade, ocorria que ambos para sobreviver tinham que violar constantemente a lei, por causa disto é que “os políticos e os reis do jogo de azar uniam seus interesses na perpetuação da máquina política. Em Chicago, numerosos membros dos comitês dos diretórios municipais do Partido Democrata tinham sido proprietários de casa de jogos de azar” (p. 43).

Como já ressaltamos anteriormente, as organizações partidárias utilizam-se de estratégias de alocações de recursos escassos da sociedade, durante o processo de competição política, no objetivo de manter ou ampliar sua base eleitoral. Para aprofundar o entendimento acerca dos tipos de incentivos específicos à participação política utilizada pela máquina em suas atividades, Wolfinger (1972) dividiu os benefícios em quatro categorias ideal-tipo que são classificadas ao longo de duas dimensões: tangíveis/intangíveis e rotineiros/substantivos.

Na primeira categoria estão os chamados incentivos tangíveis/rotineiros, são os benefícios materiais. As organizações partidárias que fundamentam suas estratégias de ação baseadas neste tipo de incentivo controlam rigidamente o acesso dos indivíduos a este. Os benefícios materiais são concedidos pelas lideranças do partido como uma recompensa, um prêmio por serviços prestados à organização. Esta modalidade de incentivos sustenta atividade política através da patronagem e do clientelismo, é por este fato que as máquinas políticas encontram-se nesta categoria de benefícios.

Diniz (1982) ressalta ainda que tais incentivos podem ser

“classificados em exclusivos ou individuais. Exclusivos, na medida em que disponíveis apenas para os membros da organização, que nessa qualidade, adquirem o direito de acesso a bens ou serviços por ela fornecidos ou prestados. Individuais, quando concedidos uma base pessoal como recompensa a contribuições individuais à organização. Prebendas, emolumentos, salários, distribuição de empregos, cargos ou contratos seriam exemplos típicos” (p. 29).

- Na segunda categoria, estão os denominados incentivos tangíveis/substantivos, são os benefícios coletivos. Estas recompensas surgem como resultado de políticas de favorecimento geral, no qual inexistente um grupo ou parcela determinada da população que se beneficie. Estes incentivos não estimulam normalmente a ação da máquina política, quase sempre os benefícios coletivos são irrelevantes para este tipo de partido.

Na terceira categoria, estão os chamados incentivos rotineiros/intangíveis, são os benefícios solidários. Estes nascem do sentimento de solidariedade existente entre os diversos indivíduos que compõem uma organização partidária. As recompensas ocorrem tanto no nível individual, prêmios, honorarias, deferências pessoais, quanto no coletivo, do prestígio de pertencer à instituição. Os benefícios solidários podem ser desfrutados pelos membros de qualquer partido político, no entanto, no caso específico da máquina estes são no fundo, um resultado do sistema de incentivos materiais que produzem interações mais freqüentes e estáveis entre seus membros.

Por fim, temos a categoria dos incentivos intangíveis/substantivos, são os benefícios gerados pela ideologia. Este tipo de recompensa decorre do sentimento de identificação dos membros de uma agremiação partidária com determinados princípios ideológicos e da satisfação que os indivíduos sentem por participar de uma causa que lhes é percebida como justa.

1.2. Máquina Política, Representação e Institucionalização

Consideramos a máquina política como um tipo bastante peculiar de organização partidária, em contraposição aos partidos ideológico-programáticos, cuja estrutura e funcionamento sustenta-se na sua capacidade de adquirir recursos monetários, materiais e de serviço que são trocados por votos. O caráter de instituição assistencialista da máquina enquanto partido político não é episódico, mas constante, desta maneira a sobrevivência daquela depende basicamente da mediação que consegue estabelecer entre os seus eleitores e os órgãos públicos.

A política clientelista da máquina fundamenta-se em demandas tópicas de caráter restrito e individual, demandas que giram sobre objetos de decisão específicos, cuja resolução não ameaça a estrutura do poder estabelecido, ou seja, a política da máquina dificilmente sai do âmbito da arena distributiva⁴. Os objetivos dessas políticas são claros; servem de instrumento de controle social procurando reduzir as tensões entre a população e a elite política.

Segundo Dimiz (1982) “ (...) as máquinas produzem e consolidam relações que se baseiam em fortes elementos de desigualdade e assimetria de poder. Nos vínculos que estabelecem com clientelas de diferentes tipos está presente este componente de desigualdade, cujo traço essencial consiste no monopólio de posições que são vitais para os clientes, principalmente quanto ao acesso aos meios de produção, principais mercados e centros de poder” (p. 43).

O controle dos cargos públicos, conjuntamente com a concentração de poder destes, torna o chefe político da máquina o fiel depositário dos recursos do Estado necessários à resolução das demandas que devam possuir seus eleitores. Contudo, estas

⁴ Referimo-nos neste instante a classificação de políticas públicas desenvolvida por Lowi (1964): distributivas, regulatórias e redistributivas. A arena distributiva é aquela onde é grande a desagregação ao nível das decisões, podendo até chegar a serem individualizadas, sendo mais ou menos isoladas uma das outras. Uma característica distintiva deste tipo de arena é o de procurar evitar o confronto direto entre os diversos atores através da não identificação dos ganhadores e perdedores. Segundo Lowi, “patronagem é o melhor significado que poderíamos encontrar como sinónimo para distributivo (...)” (p. 690).

somente podem ser solucionadas se forem fragmentadas, ou seja, às quais a realização se reduz ao ganho imediato que é retribuído com o apoio durante os pleitos eleitorais. O controle dos organismos governamentais permite aos líderes da máquina estabelecer com seus eleitores relações diretas e permanentes de troca de benefícios e favores recíprocos.

A representação política promovida pelo partido-máquina sustenta-se no estabelecimento de relações de cunho paternalista entre os representantes e os representados, entre os políticos e os eleitores. Os vínculos impessoais que deveriam existir entre os grupos de interesse e os órgãos públicos, que deveria objetivar a canalização dos recursos necessários à satisfação das demandas sociais da população, são substituídos pela mediação pessoal da política. As relações instrumentais que deveriam existir no interior da racionalidade burocrática são eliminadas em favor de uma teia de influência pessoal. A mediação das demandas da população através do uso clientelista do aparelho estatal, fundamenta toda a capacidade de sustentação e desenvolvimento da máquina política. As relações clientelistas privatizam as ações públicas e patrimonializam os serviços, desta forma, se constrói uma rede de dependência pessoal, lealdade e obrigação dos eleitores com seus representantes, reforça-se o status quo e se reduz o grau de institucionalização do sistema partidário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

DINIZ, Eli. Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

GOSNELL, Harold F. Machine Politics: Chicago Model. Chicago, The University of Chicago Press, 1968.

GOTTFRIED, Alex. Political Machines. International Encyclopedia of The Social Science. London, Collier - Macmillan Publishers, 1968.

LOWI, Theodore. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory.** World Politics, XVI (July, 1964).

_____. **Introduction.** In: GOSNELL, Harold F. **Machine Politics: Chicago Model.** Chicago, The University of Chicago Press, 1968.

MERTON, Robert. **Teoria Social e Estrutura Social.** Belo Horizonte, UFMG/Faculdade de Ciências Econômicas, 1964.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982, 5ª edição.

WOLFINGER, Raymond. **Why Political Machines Have not Withered Away and Other Revisionist Thoughts.** The Journal of Politics, vol. 34, 1972.