



# CLIENTELISMO

## *na gestão da Escola Pública de Mato Grosso do Sul*

*Dorothy Rocha*

Professora do Departamento de Ciências Humanas,  
do Centro de Ciências Humanas e Sociais  
da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

O planejamento, uma das práticas racionalizadoras adotada pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 1979-1982, não foi suficiente para eliminar o clientelismo, fenômeno que permeou a gestão da escola pública neste período. Este fenômeno, que tem suas raízes no coronelismo, transformou a escola pública do antigo Estado de Mato Grosso em área importante de disputas político-partidárias desde o início da século. O clientelismo foi um instrumento de poder das oligarquias tradicionais matogrossenses e, como esquema de dominação, não foi descartado pelas lideranças políticas de Mato Grosso do Sul.

#### Palavras-chave:

Mato Grosso do Sul: gestão da Escola Pública - Mato Grosso do Sul: Escola Pública e Clientelismo - Escola Pública: Clientelismo

*Planning, one of the rationalizing practices adopted by the Executive of the State of Mato Grosso do Sul, during the years 1979-1982, turned out to be insufficient for the elimination of clientelism, a phenomenon that permeated public school administration during this period. This phenomenon, rooted in coronelismo, transformed public schools of the erstwhile State of Mato Grosso into an important arena of political and party political disputes since the dawn of this century. Clientelism was one of the instruments of power of the traditional oligarchies of Mato Grosso do Sul and, as a form of domination, was not discarded by the political elites of the State of Mato Grosso do Sul.*

#### Keywords:

Mato Grosso do Sul: Public School Administration - Mato Grosso do Sul: Public School and Clientelism - Public School: Clientelism

A discussão acerca da gestão da escola pública no Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 1979-1982, não se esgota com a análise do planejamento, uma das práticas adotadas pelo Poder Executivo desse Estado<sup>1</sup>. Isto porque a adoção de práticas dessa natureza, isto é, racionalizadoras, não foi suficiente para eliminar o clientelismo, fenômeno que permeou a gestão da escola pública desde a Primeira República. As práticas clientelísticas foram apontadas pelo professor Antonio Salústio Areias, ex-presidente da Fundação de Educação, como obstáculos à concretização do planejamento e da descentralização das ações do Poder Executivo<sup>2</sup>.

Segundo esse professor,

*"... no interior, essas Agências (denominadas na época de Delegacias de Ensino) eram dominadas por pessoas sem competência, escolhidas por influência política, que recebiam orientação direta do prefeito, dos deputados locais, do delegado.*

<sup>1</sup> Cf. essa análise em Dorothy Rocha, *A Gestão da Educação Pública em Mato Grosso do Sul - Práticas Racionalizadoras e Clientelismo*, p. 96-104.

<sup>2</sup> A constituição do Poder Executivo no Estado de Mato Grosso do Sul e suas diretrizes. *Ibid.*, 44-52.



*Se os agentes não atendessem aos pedidos dessas autoridades, seriam imediatamente exonerados. De sorte que não acredito que essa política no futuro pudesse vir a funcionar.”<sup>3</sup>*

O depoimento de Augusto de Assis, ex-Secretário-adjunto da Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos (SDRH)<sup>4</sup>, corrobora essa afirmação.

*“... a equipe que veio de fora (primeiro escalão da SDRH) se deparou com a elite que tinha evidentemente seus compromissos, seus políticos prediletos, seus apadrinhados, seus esquemas e que tinha uma ambição natural do mando, de ocupar funções, de ocupar espaços no poder... já tinha suas relações políticas pré-estabelecidas. Antes de se falar em divisão (do antigo Estado de Mato Grosso), fulano já era eleitor de beltrano, já era compadre de sicrano, já era protegido de outro beltrano... vários grupos faziam parte da estrutura de poder... não havia coesão. Embora todos tivessem acatado a proposta (de administrar o Estado segundo as premissas: racionalização e eficiência), as pessoas não conseguiram realmente abandonar os seus vínculos paroquiais”.<sup>5</sup>*

tos ou estrangeiros imigrados que retribuía os favores mostrando submissão, deferência, obediência e prestando auxílio ao *patronus* de diversas maneiras, entre outras, defendendo-o com as armas e testemunhando a seu favor nos tribunais.

Embora as relações de clientela sejam fenômeno comum nas sociedades tradicionais, elas estão presentes nas estruturas do mundo moderno de forma adaptada. Na realidade, essas relações subordinam-se ao sistema político. Isto é, a rede de relações de clientela transforma-se em estruturas de acesso e contacto com o sistema político. Os políticos, em troca de legitimação e apoio, oferecem cargos e empregos públicos, financiamentos e outros privilégios. Esse comportamento deita suas raízes noutro fenômeno, o coronelismo.

O significado mais remoto desta palavra está ligado aos coronéis autênticos ou falsos da Guarda Nacional. Essa guarda, criada em 1831, deveria ser um grupo militar, controlado pelo poder central, para agir em casos de rebelião local ou para exercer funções policiais. Os postos de comando eram então, geralmente, concedidos aos mais abastados que já exerciam,

## O Estado era permeado por relações de dependência e reciprocidade

Nesse depoimento encontra-se a “essência” do fenômeno clientelismo. Quer dizer, o Estado era permeado por relações de dependência e reciprocidade, cujo objetivo era manter uma rede de vínculos privados que passavam pelo uso de recursos públicos em benefício dos próprios políticos e de seus clientes.

Vale a pena lembrar que a palavra clientelismo é proveniente de clientela romana. Clientela, em Roma, era a relação de dependência econômica e política entre sujeitos de *status* diversos. Um indivíduo de posição mais elevada (*patronus*) protegia seus clientes, defendia-os em juízo, dava testemunho a seu favor, permitia que eles cultivassem a terra e criassem gado em suas propriedades. Esses clientes eram geralmente escravos liber-

no local, a direção política. Eram sempre pessoas da confiança dos governos provinciais e centrais, que assim se tornavam coronéis.

Tal estado de coisas passou da Monarquia para a República até a extinção dessa Guarda, em 1922. No decorrer da primeira República, período áureo do coronelismo, o tratamento de coronel foi aplicado a todos aqueles que detivessem o comando da política local ou fossem do partido de maior influência.<sup>6</sup>

O coronelismo não foi simplesmente a sobrevivência do poder privado que sofreu uma hipertrofia em nossa história colonial. Ele é uma forma de o poder privado manifestar-se e coexistir com um regime político de base representativa e pode ser compreendido quando

<sup>3</sup> Depoimento de Antonio Salústio AREIAS, registrado por Maria da Glória Sá ROSA, *Memórias da Cultura e da Educação em Mato Grosso do Sul - histórias de vida*, p. 106. Antonio Salústio Areias foi diretor-presidente da Fundação de Educação no Governo de Harry Amorim Costa, primeiro governador de Mato Grosso do Sul. Foi também um dos Secretários de Educação do antigo Estado de Mato Grosso, no Governo de José Fragelli.

<sup>4</sup> A Secretaria de Desenvolvimento de Recursos Humanos atuava como um órgão central normativo, como órgão de planejamento setorial, coordenação programática e executiva, de supervisão técnica, controle e fiscalização. Suas ações eram desenvolvidas pelas Fundações de Desporto, Cultura, Educação, Saúde e Trabalho e Promoção Social.

MATO GROSSO DO SUL, *Decreto-Lei nº 1 de 1º de janeiro de 1979*. Estabelece a organização básica do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, *Decreto-Lei nº 8 de 1º de janeiro de 1979*. Dispõe sobre o Sistema Executivo para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, autoriza a criação das entidades que menciona e dá outras providências.

<sup>5</sup> Depoimento de Augusto de Assis. Campo Grande, 4 de novembro de 1991.

<sup>6</sup> Basílio MAGALHÃES citado por Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, enxada e voto*, p.1921.



inserido particularmente no quadro da política municipal.<sup>7</sup>

Nesse quadro, a figura do "coronel" ocupou o lugar central. Era ele quem comandava os votos *de cabresto*. O coronel, cuja situação econômica e social já era de prestígio dada a sua situação de *donos de terras*, tinha em sua força eleitoral o instrumento para o prestígio político. Dentro de seu espaço político, exercia ampla jurisdição sobre seus dependentes: sítiantes ou posseiros de ínfimas glebas; "colonos"; parceiros, pessoas que na escala social estavam pouco acima dos assalariados. Vicenciando toda série de dificuldades, esses dependentes só tinham o patrão na conta de seu benfeitor. Era ele quem lhes dava um trecho de terra para cultivar, era ele quem lhes fornecia remédios, era ele quem os protegia das arbitrariedades dos governos e era o seu intermediário junto às autoridades. Essa situação explica por que eles lutavam com o "coronel" e pelo "coronel".

Outro laço que estreitava essa relação dizia respeito às despesas do alistamento e da eleição. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, roupa, cal-

gos. Sendo assim, a atuação do chefe político local resvalava muitas vezes entre o legal e o ilícito ou penetrava em cheio no domínio da prevaricação.

Mas o que interessava ao coronel e ao governo estadual era a vitória eleitoral. Eis aqui um aspecto importante do coronelismo: o sistema de reciprocidade. Isto é, da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do governo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local governista em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar.<sup>8</sup>

Em suma, o fenômeno coronelismo, típico dos municípios do interior, dos municípios rurais ou predominantemente rurais, não pode ser simplesmente identificado como a exacerbação do poder privado. O poder privado era seu componente - um poder privado decadente que se apoiava num poder público fortalecido. Assim, o governo estadual sustentava e fortalecia o poder privado contribuindo para transformar os municípios em *feudos políticos*.

Na antiga região sul de Mato Grosso, onde

## A ação do chefe político resvalava muitas vezes entre o legal e o ilícito

gado, tudo era pago pelos coronéis empenhados na qualificação e no comparecimento dos eleitores da roça. Era portanto, compreensível que esse eleitor obdescesse à determinação de quem lhe concedia favores e lhe pagava aquelas despesas. Não há como negar a vinculação do fenômeno coronelismo à estrutura econômica e social do campo e das pequenas vilas e cidades. A maioria da população era diretamente dependente da estrutura latifundiária. Os favores do coronel eram de toda ordem. Eles iam desde arranjar emprego público até a favores como, emprestar dinheiro, influenciar jurados, conceder passes na estrada de ferro, impedir que a polícia tomasse as armas de seus protegidos ou lograr que as restituísse, colaborar na legislação de terras... É aqui que se pode observar algumas das fortes características do coronelismo: o paternalismo, o filhotismo, o *mandonismo* que se manifestava na perseguição dos funcionários, na utilização do dinheiro, dos bens e dos serviços do município para favorecer os ami-

predominava a grande propriedade como fonte de poder econômico e político, o coronelismo caracterizou-se pelo surgimento de coronéis no sentido clássico da política nacional - tal como foi abordado - e de "coronéis guerreiros".<sup>9</sup>

O fenômeno do banditismo surgiu concomitantemente à dominação dos coronéis. A vinculação mais explícita entre banditismo e coronelismo residiu no envolvimento direto de bandidos e bandos nas lutas que esses coronéis travavam entre si, sobretudo no sul do Estado, assumindo aspectos variados, desde o apoio de bandidos a coronéis em luta, até o acobertamento da ação de bandidos por chefes locais em tempo de paz.

Em virtude desse quadro, a história de Mato Grosso e, particularmente a história da região sul desse Estado, no período 1889-1943 caracterizou-se pela violência. Esta acabou sendo confundida com o próprio modo de vida do mato-grossense.

"Essa violência, que atingiu profundas dimensões na política regional após a queda do

<sup>7</sup> Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, enxada e voto*, p. 20.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>9</sup> Valmir Batista CORRÊA, *Coronéis e Bandidos em Mato Grosso (1889-1943)*, p. 72.



*regime monárquico, não significou - diz Corrêa - o surgimento de uma situação historicamente inédita, mas seguramente resultou do próprio processo de ocupação e desenvolvimento da região desde o período colonial.*" <sup>10</sup>

Entretanto, essa violência não se manifestou, ao longo desse período, só pelo uso das armas. Para coagir os opositores principalmente na época das eleições, o governo valia-se de todos os mecanismos de pressão política e da máquina administrativa, demitindo funcionários públicos ligados ao grupo opositor.

Os depoimentos a seguir, um datado de 1916 e outro de 1937, evidenciam que a escola pública havia se tornado uma área importante nas disputas político-partidárias mato-grossenses. Seu domínio implicava no fortalecimento do grupo que o exercia.

*"O que faz mal ao ensino público (...) é o contágio da politicagem, fazendo do professor público o servidor de um partido, o galopim eleitoral, que escreve a acta e é o grande agente da cabala eleitoral. O que faz mal ao ensino é essa intromissão malsã do patronato nos concursos para provimento dos lugares do magistério; o que faz mal à instrução popular é essa ausência de dedicação e de vocação since-*

*"Os próprios inspectores regionaes, salvo talvez excepção muito honrosa, não tem sido escolhidos entre pessoas de reconhecida capacidade technica e cultural, (...).*

*"Assim, o favoritismo tem prevalecido, podendo affirmar-se sem receio de erro ou exagero, que há escolas cuja frequência e idoneidade só aparecem nos mappas subsidiários dos attestados de exercício, passados pelos inspectores escolares receiosos de prejuízos materiaes."* <sup>12</sup>

A prática de utilizar a máquina administrativa como mecanismo de pressão contra os funcionários ligados ao grupo opositor atravessou as décadas de 20 a 50 chegando até aos primeiros anos de 60.

De acordo com muitos professores, cujos depoimentos foram registrados por Maria da Glória Sá Rosa, membros da oposição não eram aprovados em concurso e a nomeação só se dava por influência política. Outra prática comum era submeter o nome do professor, a ser contratado ou nomeado, ao diretório do partido da situação. <sup>13</sup>

*"Naquela época, a discordância dos partidos UDN e PSD não deixava que houvesse estabilidade para o professor. Se a UDN ganha-*

## *O cargo de magistério era um prêmio concedido pelos donos do poder*

*ra para uma profissão tão eminente, de tão alta dignidade."* <sup>11</sup>

Em um contexto onde dominar a administração da escola pública representava o fortalecimento do grupo que lograva esse objetivo, não tinha sentido o princípio do mérito. A admissão ao cargo de magistério era um prêmio concedido pelos detentores do poder mediante a lealdade dos correligionários.

O segundo depoimento, transcrito a seguir, reafirma essa situação.

*"Acontece, porém, que a escolha dos Inspectores Escolares, por conveniência dos partidos situacionistas, no interior sempre recahiram na pessoa dos chefes políticos locais, muitos dos quaes sem nenhuma competência e, é penoso dizê-lo, às vezes analphabetos, verdadeiros figurões decorativos investidos da autoridade escolar e d'ella servindo-se para a satisfação dos seus instintos de perseguição a serviço da política sem ideal.*

*va, o diretório demitia o pessoal do PSD e vice-versa. Eu mesmo fui nomeado e demitido várias vezes: era da UDN, e sempre que o PSD ganhava, ia para rua."* <sup>14</sup>

Todos os depoimentos registrados por Maria da Glória Sá Rosa vão ao encontro do que escreve Neves:

*"Tanto o PSD como a UDN adotaram o estilo clientelista no recrutamento das bases sociais e partidárias. Sob formas diferentes Filinto Müller e Fernando Corrêa personificaram os mecanismos clientelistas mais atuantes, do gerenciamento dos cargos públicos à troca de favores pelo voto. 'Ninguém aparecia num cargo público por acaso ou merecimento e sim porque fazia parte de um esquema político fechado (...) o poder era fechadíssimo num pequeno grupo.' Não era por outro motivo que a política da 'terra arrasada' era prática comum nos primeiros dias dos governos recém-eleitos para as demissões em massa."* <sup>15</sup>

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 19

<sup>11</sup> Caetano Manoel de Faria e ALBUQUERQUE. (Presidente do Estado de Mato Grosso), apud Gilberto Luiz ALVES. *MS Cultura*, n. 6, p. 45.

<sup>12</sup> Manoel Ary da Silva PIRES (Interventor Federal no Estado de Mato Grosso) apud Gilberto Luiz ALVES, *Op. cit.*, p. 47.

<sup>13</sup> Maria da Glória Sá ROSA, *Memória da Cultura e da Educação em Mato Grosso do Sul: histórias de vida*. Cf. principalmente as páginas: 32-33; 36, 50, 63, 82, 114, 139, 146, 160-161 e 226.

<sup>14</sup> Depoimento de Celso Müller do AMARAL, *Ibid.*, p. 166.

<sup>15</sup> Maria M. R. de Novis NEVES, *Elites Políticas: Competição e Dinâmica Partidário-Eleitoral (Caso de Mato Grosso)*, p. 158.



Quando cada um desses partidos assumia o governo, era reeditado no âmbito da gestão da escola pública o padrão de relações entre o governador e o coronel, padrão esse que se expressou na fórmula do governador João Pínhirio a um chefe político que lhe pedira orientação:

*"Diga sempre que é solidário com o governo. Tudo se reduz a obedecer. Obedeça e terá politicamente acertado. Do contrário, o senhor sabe, estou aqui com o facão na mão para chamar à ordem aqueles que se insurgirem. A minha missão principal é essa: manobrar o facão, ou em cima, quando se trata da política federal, ou em baixo quando da estadual. O nosso meio de orientação é esse. Portanto, olho no facão, não esqueça e faça boa viagem."*<sup>16</sup>

O clientelismo, instrumento de poder das oligarquias tradicionais do Estado de Mato Grosso, parece ter sofrido um golpe quando Pedro Pedrossian foi eleito em 1965.

*"Sem antecedentes nos arranjos partidários anteriores, o novo governador assume uma imagem mudancista, rejeita a política clientelista da 'terra arrasada', joga literalmente no lixo as listas de nomeações recomenda-*

urbanas de Mato Grosso do Sul. E o próprio Pedro Pedrossian, em sua segunda gestão, recuperou essa prática na tentativa de vencer as eleições de 1982<sup>18</sup>, executando alguns programas *"especialmente, nas regiões, no municípios e nos bairros considerados redutos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro"*. Um desses programas foi o Panelão. Esse programa consistiu em subsidiar até 60 kg de mantimento por mês para as populações carentes.<sup>19</sup> O governo de Pedro Pedrossian também fez a distribuição *"eleitoreira"* de materiais didáticos e ainda coagiu e perseguiu membros da comunidade escolar.<sup>20</sup>

Concluindo, pode-se afirmar que a simples introdução de diretrizes portadoras de intenções de racionalizar as ações do Poder Executivo não podiam, de fato, eliminar as arraigadas práticas clientelísticas. Sua continuidade e predomínio devem ser entendidos, fundamentalmente, a partir das características de um Estado de base agrária permeado pela violência e pelo autoritarismo. Essas relações e a ausência de organizações razoavelmente autônomas do setor popular favoreceram e reforçaram a enorme distância sócio-

.....  
*A escola permaneceu como algo que se manipulava de acordo com os interesses*  
.....

*das pelos diretórios, e assim parece romper drasticamente com todo o esquema político-partidário-clientelístico de bases tradicionais."*<sup>17</sup>

A palavra *"parece"* é apropriada pois o clientelismo, enquanto esquema de dominação, não seria descartado pelas novas lideranças

econômica e política existente entre as classes dominantes e dominadas, entre as elites e o povo de tal forma que o bem público, no caso a escola, permaneceu como algo que se podia manipular conforme os interesses das forças sociais e políticas dominantes.

<sup>16</sup> Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, v.2, p. 629.

<sup>17</sup> Maria M. R. de Novis NEVES, *Op. cit.*, p. 168. (Grifo nosso)

<sup>18</sup> No período de 1979-1982, o Poder Executivo Central nomeou três governadores para o Estado de Mato Grosso do Sul, criado em 1977 e instalado em 1979, elegeu seu primeiro governador. O PMDB venceu essa eleição.

<sup>19</sup> PEDROSSIAN atrasa pagamento do funcionalismo, *Jornal do Brasil*, 23 de agosto de 1981.

<sup>20</sup> Quando em março de 1983, o governo Wilson Barbosa Martins tomou posse, a Secretaria de Educação vivia problemas como:

"falta de material para as escolas, em virtude de indiscriminada e irregular distribuição com finalidade eleitoreira;

"membros do magistério revoltados pelas coações e perseguições sofridas durante o período eleitoral de 1982;

"estudantes oprimidos pela ação de órgãos institucionalizados que impediam sua organização..."

MATO GROSSO DO SUL, Secretaria de Educação, *II Plano Estadual de Educação 1985/1987: Educação para a Democracia*, p.8.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Gilberto Luiz. *Fatos e Fitas da Instrução em Mato Grosso do Sul: um pouco de nossa memória educacional (1719-1930)*. MS *Cultura*, Campo Grande, MS, v.2, n.6, p.41-47, 1986.

CORRÊA, Valmir Batista. *Coronéis e Bandidos em Mato Grosso (1889-1943)*. São Paulo: 1982. Tese (Doutorado em História) Universidade de S. Paulo, 1982.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder - Formação do Patronato Político Brasileiro*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987, v. 2.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

NEVES, Maria M.R. de Novis. *Elites Políticas: competição e dinâmica partidário-eleitoral (Caso de Mato Grosso)*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

ROCHA, Dorothy. *A Gestão da Educação Pública em Mato Grosso do Sul - Práticas Racionalizadoras e Clientelismo*. São Paulo: 1992. Tese (Doutorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1992.

ROSA, Maria da Glória Sá. *Memória da cultura e da educação em Mato Grosso do Sul - histórias de vida*. Campo Grande, MS: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 1990.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. *II Plano Estadual de Educação - 1985-1987 - Educação para a democracia*. Campo Grande, 1985.