

O DIFÍCIL PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA PLENA NO BRASIL: NOTAS SOBRE O PATRIMONIALISMO, O CLIENTELISMO, A CORRUPÇÃO E A POBREZA POLÍTICA

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth*

RESUMO: O artigo aborda as dificuldades encontradas no Brasil para a consolidação da cidadania em sua acepção ampla. Para tanto, primeiramente é empreendida uma análise do moderno conceito de cidadania e sua evolução histórica, buscando-se estabelecer uma distinção entre suas noções restrita e ampla. Em um segundo momento são analisados os problemas do patrimonialismo, do clientelismo e da corrupção na política, considerados enquanto principais empecilhos à construção da cidadania no país, por vez que conduzem a uma situação de pobreza política que, conforme se busca demonstrar na terceira parte do trabalho, é a principal responsável pelo atraso na efetivação dos direitos de cidadania previstos na Constituição Federal brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania ampla. Consolidação. Dificuldades.

ABSTRACT: The paper studies the difficulties faced in Brazil to consolidate the plenum citizenship. So, it is first analyzed the modern concept of citizenship and its historical evolution, aiming to establish a distinction between the restricted and ample notions. On a second step, it is analyzed the problems with the patrimonialism, clientelism and the corruption on the politic, which are considered the main obstacles to the construction of the citizenship in the country due to the fact that they conduct to a political poverty situation and, as it is demonstrated in the third part of this paper, it is the main responsible for the delay on the citizenship rights effectuation contemplated in the Brazilian Federal Constitution.

KEYWORDS: Ample Citizenship. Consolidation. Difficulties.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo empreender uma análise do difícil processo de construção da cidadania na sociedade brasileira. Para tanto, em um primeiro momento, serão feitas algumas considerações acerca do surgimento e desenvolvimento histórico do moderno conceito de cidadania, bem como da distinção entre as suas concepções *restrita* – associada à noção de nacionalidade e ao exercício dos direitos políticos – e *ampla* – relacionada ao pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais em um espaço público democrático.

A partir da diferenciação acima referida, buscar-se-á, em um segundo momento, compreender alguns dos empecilhos que são colocados à concretização da cidadania ampla no Brasil, a partir da análise da formação das instituições político-sociais brasileiras e dos problemas a ela relacionados, em especial a questão do patrimonialismo, do clientelismo e da corrupção. O objetivo da análise dos referidos problemas é viabilizar, em um terceiro momento, a compreensão da sua principal conseqüência, que pode ser considerada a principal causa do atraso na consolidação da cidadania plena no país: a *pobreza política*.

2. O MODERNO CONCEITO DE CIDADANIA E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O conceito de cidadania é multifacetado e assume formas variadas no decorrer da História¹. No âmbito jurídico, é ainda comum a sua compreensão a partir de uma noção que o restringe ao exercício dos direitos políticos. A partir dessa concepção, a idéia central de cidadania é a de pertencimento a um Estado nacional, ou seja, a idéia de *nacionalidade*, a permitir que o indivíduo participe plenamente da vida política deste Estado. Este é o sentido que é dado à cidadania inclusive por alguns textos legais de Direito Internacional Público, a exemplo do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966².

No entanto, para além deste conceito reducionista de cidadania, é possível falar de uma acepção *ampla* que, segundo Marshall (1967), pode ser analisada a partir da evolução histórica dos direitos humanos. Nesse sentido, a cidadania ampla abarca, além do exercício dos direitos políticos, o exercício dos direitos civis e sociais.

Torna-se possível, assim, falar, em um primeiro momento, em uma *cidadania civil*, voltada ao exercício dos direitos civis³ relacionados às liberdades individuais. Tais direitos podem ser vistos como uma conquista da burguesia no século XVIII⁴ e representam o estabelecimento de uma linha divisória entre a esfera pública (Estado) e a esfera privada (indivíduo/sociedade civil), uma das características fundamentais da sociedade moderna e que constitui um dos elementos imprescindíveis para se pensar a cidadania.

Com isso, pode-se afirmar que a cidadania moderna origina-se no contexto libertário e revolucionário de derrocada do medievo e estabelecimento do Estado Moderno, no qual "o

projeto social da burguesia como nova classe emergente alicerçava-se em um novo *status*: não mais o *status* servil caracterizador do período medieval do feudalismo, marcado pela desigualdade institucionalizada em estamentos ou ordens, mas o *status* da cidadania civil." (CORRÊA, 2002, p. 210). Surge, então, a partir da conquista dos direitos civis, o primeiro sentido histórico atribuído à cidadania moderna, qual seja: a idéia básica de participação na sociedade a partir de um *status* de igualdade e liberdade.

No entanto, de acordo com Marshall (1967, p. 80), referido conceito de cidadania

era dominado pelos direitos civis que conferem a capacidade legal de lutar pelos objetos que o indivíduo gostaria de possuir, mas não garantem a posse de nenhum deles. Um direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, se se puder obtê-la.

Exsurge daí a insuficiência de tal concepção de cidadania, dado que, em um contexto de desigualdade social, o seu exercício torna-se irrealizável diante da inexistência de condições materiais adequadas ao gozo dos direitos civis⁵.

É assim que, no decorrer do século XIX, o conceito de cidadania vai ser implementado com a conquista dos direitos políticos, ou seja, de participação na formação do poder político do Estado, quando se torna possível falar do surgimento também de uma *cidadania política*. É quando o direito de voto, até então privilégio exclusivo da classe detentora do poder econômico, é estendido a novos setores da população.

A conquista da cidadania política, portanto, foi processada na esteira da cidadania civil. No entanto, em que pese esta intrínseca relação, a primeira e a segunda gerações de direitos humanos conservam suas especificidades: ao passo que os direitos civis constituem direitos estabelecidos "contra" o Estado, ou seja, direitos *negativos*, os direitos políticos dizem respeito à "participação" no Estado, ou seja, são direitos *positivos*. Isso representa, de acordo com Bedin (2000, p. 56-57), "o surgimento de uma nova perspectiva da liberdade. Esta deixa de ser pensada exclusivamente de forma negativa, como não-impedimento, para ser compreendida de forma positiva, como autonomia."

No entanto, a aceção de cidadania a partir da ótica do exercício conjunto dos direitos civis e políticos também é insuficiente, haja vista que ainda carece das condições materiais adequadas para a plena efetivação destes direitos em um contexto de profundas desigualdades sociais. É assim que, no início do século XX, os direitos sociais, conquistados sob a influência da Revolução Russa, da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar, passam a ser compreendidos e assumidos como integrantes do *status* da cidadania, tornando, somente então, possível falar em um conceito *amplo*.

Esta terceira geração de direitos que vem a complementar a noção de cidadania civil e política, amplificando-a, compreende

os chamados direitos de créditos, ou seja, os direitos que tornam o Estado devedor dos indivíduos, particularmente dos indivíduos trabalhadores e dos indivíduos marginalizados, no que se refere à obrigação de realizar ações concretas, visando a garantir-lhes um mínimo de igualdade e de bem-estar social. Estes direitos, portanto, não são direitos estabelecidos 'contra o Estado' ou direitos de 'participar no Estado', mas sim direitos garantidos 'através ou por meio do Estado'. (BEDIN, 2000, p. 62).

Com a conquista dos direitos sociais, portanto, o elemento social passa a integrar o conceito de cidadania, referindo-se à possibilidade de se ter garantido um mínimo de condições econômico-sociais para se viver com dignidade dentro de uma determinada comunidade política.

O elemento social inserido no conceito *amplo* de cidadania refere-se "a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade." (MARSHALL, 1967, p. 63-64). Com isso, segundo Rocha (2007, p. 32) torna-se "evidente que não há cidadania em sentido amplo sem que exista um conjunto de mecanismos democráticos, amparados num sólido ordenamento jurídico, que permita ao indivíduo, ou sujeito, ser incluído em todas as esferas da vida social."

Assim, a cidadania em sua acepção plena aparece "como a titularidade dos direitos fundamentais, preservação da dignidade como pessoa humana, e a participação nos processos políticos, respaldada nos deveres de reciprocidade para com os demais cidadãos." (ROCHA, 2007, p. 36). Daí a cidadania plena ser conceituada por Marshall (1967, p. 76), como "um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*."

No sentido amplo ora abordado, portanto, a cidadania significa a realização democrática de uma sociedade, por meio da garantia a todos os seus cidadãos do acesso ao espaço público e de condições para uma existência digna, o que demanda organização e articulação política no sentido de superação de toda e qualquer forma de exclusão. Na realidade brasileira, no entanto, tal acepção de cidadania ainda se apresenta como *utopia* em decorrência de alguns fatores relacionados ao modelo de formação e desenvolvimento de nossa sociedade, dentre os quais se pode destacar os que serão analisados no tópico seguinte.

3. EMPECILHOS À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA AMPLA NO BRASIL: O PATRIMONIALISMO, O CLIENTELISMO E A CORRUPÇÃO NA POLÍTICA

No que diz respeito à realidade brasileira, falar em cidadania na sua acepção ampla é falar de um projeto que nunca se concretizou. No Brasil, a figura do cidadão *pleno* jamais

existiu. E tal situação pode ser atribuída a alguns fatores relacionados ao modelo de formação socioeconômica da sociedade brasileira, em especial à herança do autoritarismo colonial, ainda muito presente na cultura do país.

Torna-se, assim, possível afirmar que os empecilhos à construção da cidadania ampla no Brasil são tributários do largo período histórico em que o país viveu sob o domínio político das aristocracias rurais, que transferiram para a administração pública um modelo de administração privado insito à administração do círculo e dos negócios familiares e, conseqüentemente, absolutamente alheios ao “interesse público”. No presente tópico serão analisados três desses empecilhos, quais sejam, o *patrimonialismo*, o *clientelismo* e a *corrupção na política*.

3.1 O homem cordial e o patrimonialismo

Uma distinção clara entre as esferas pública e privada, imprescindível para a construção de uma noção de cidadania – porque intrinsecamente relacionada ao exercício dos direitos civis –, nunca foi plenamente estabelecida no Brasil, o que pode ser visto como uma “herança rural” – na expressão de Holanda (2007) – do largo período em que o país viveu ao sabor dos designios das elites rurais que dominavam o cenário político durante o período colonial.

Isso se deve ao fato de que a autoridade dos senhores escravocratas era absolutamente inquestionável: “tudo se fazia consoante sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica.” (HOLANDA, 2007, p. 80). Tal submissão à autoridade senhorial decorria principalmente do fato de que era ele o provedor do sustento de todos aqueles que habitavam o engenho, uma espécie de feudo que, no dizer de Holanda (2007, p. 80),

constituía um organismo completo e que, tanto quanto possível, se bastava a si mesmo. Tinha capela onde se rezavam as missas. Tinha escola de primeiras letras, onde o padre-mestre desasnava meninos. A alimentação diária dos moradores, e aquela com que se recebiam os hóspedes, frequentemente agasalhados, procedia das plantações, das criações, da caça, da pesca proporcionadas no próprio lugar.

Como salienta Carvalho (2003, p. 21),

escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-o a animais. Entre escravos e senhores, existia uma população legalmente livre, mas a que faltavam quase todas as

condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação. Ela dependia dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e de outros proprietários.

Com isso, a autoridade do patriarca se dilatava, alcançando, além dos seus familiares consanguíneos, todos aqueles que viviam sob o seu domínio territorial (escravos, camponeses “agregados”, etc)⁶.

A instituição *família*, nesse contexto, é que servia como molde ao exercício do poder e à organização da sociedade. E, como salienta Holanda (2007, p. 82), “a nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades.” Como consequência disso, tem-se, de acordo com o referido autor (2007), o predomínio, em toda a vida social brasileira, de sentimentos e valores insitos à comunidade familiar, de cunho particularista e antipolítico, ou seja, tem-se uma invasão do *público* pelo *privado*.

E essa “invasão” do público pelo privado – ou *patrimonialismo*⁷, na denominação de Max Weber (1999) – é a grande nota distintiva da política brasileira desde então. Em que pese ser fruto do período em que a sociedade brasileira ainda era essencialmente rural, tal característica não foi suplantada com o processo de urbanização do país iniciado a partir da declaração da Independência⁸. Isso porque, com a formação dos centros urbanos, os cargos relativos à vida cidadina (carreiras burocráticas, profissões liberais, etc) foram sendo paulatinamente ocupados pelos próprios aristocratas rurais e seus descendentes que, transportados para as cidades, carregaram consigo “a mentalidade, os preconceitos e, tanto quanto possível, o teor de vida que tinham sido atributos específicos de sua primitiva condição.” (HOLANDA, 2007, p. 82). Com isso, todo o aparato administrativo do país, mesmo durante o período republicano, é formado por elementos intrinsecamente relacionados ao velho sistema senhorial do período imperial.

O patrimonialismo brasileiro se expressa, de acordo com Holanda (2007), por meio da “cordialidade”. O homem cordial é aquele que vê o público como uma extensão do privado, ou seja, vê no Estado uma ampliação do círculo familiar, uma “evolução” da noção de família⁹. Com isso, o homem cordial estabelece uma relação de similitude entre a gestão pública e a gestão de seus interesses particulares. E é assim que, ao gerir o público, volta-se constantemente – senão precipuamente – ao atendimento dos seus interesses particulares e/ou daqueles que ocupam posições privilegiadas dentro de seu círculo “familiar”, ao arripio dos interesses objetivos que constituem a noção de “interesse público”.

Como assevera Holanda (2007), as relações domésticas – ambiente, por excelência, de cultivo dos laços afetivos – fornecem, no Brasil, o modelo obrigatório para qualquer composição social. Com isso,

a lhaneza no trato, a hospitalidade, e generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em

que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal. (HOLANDA, 2007, p. 146-147).

Esta noção de *cordialidade*, segundo Holanda (2007) é diametralmente oposta à noção de *civildade*: enquanto esta se relaciona à idéia de impessoalidade coercitivamente imposta pela vida pública, aquela possui um fundamento puramente emotivo¹⁰, próprio das relações familiares. Assim, ao passo que o homem civilizado age de acordo com pautas estabelecidas pelos ordenamentos gerais e abstratos que regem as relações sociais no interior da sociedade na qual se encontra inserido, comportando-se, portanto, de forma disciplinada e de acordo com certos “rituais” estabelecidos formalmente, o homem cordial tem um comportamento pautado em aspectos sentimentais/afetivos diretamente relacionados à lógica de sua socialização, qual seja, a da família patriarcal.

E essa confusão operada pelo homem cordial entre o público e o privado configura, no Brasil, um ambiente político absolutamente desfavorável à construção da cidadania, uma vez que é ínsita a esta diluição de limites a hierarquização social gerada pelo monopólio do poder nas mãos de uma minoria, o que impede que outro elemento basilar da cidadania, qual seja, a igualdade de todos perante a lei, se estabeleça. Outrossim, é a partir da extensão da esfera privada à esfera pública que derivam algumas das características mais nefastas da vida política brasileira: o *clientelismo* e a *corrupção*, a seguir analisados.

3.2. O clientelismo: curtos-circuitos históricos e a construção da cidadania “de cima para baixo”

É comum, no Brasil, a relação que se estabelece entre as noções de “cidadão” e “súdito”, a qual, assim como o patrimonialismo, constitui remanescência do autoritarismo senhorial do período colonial. Todo aquele que não participa do círculo “familiar” de cúpula do poder assume uma posição de mero aderente incontestado da ordem político-social que lhe é (im)posta¹¹ – assim como os escravos e demais subordinados ao poder dos senhores escravocratas aceitavam sua condição em troca da subsistência dentro do engenho.

Nesse contexto, o Estado aparece para grande parcela da população brasileira como uma instituição necessária, mas “externa” ao cidadão, porque fora do seu controle (CARVALHO, 2003). Ao Estado, portanto, apenas se “recorre” em busca de “favores pessoais”. O “cidadão brasileiro”, assim, assume uma condição de *docilidade* que o transforma em *objeto* – e não *sujeito* – da ação do Estado. Em outras palavras, assume uma postura passiva, de mero *cliente* do Estado.

O clientelismo surge, assim, como uma relação de “troca de favores” que, no Brasil, se estabelece entre o Estado – ou, mais especificamente, entre as pessoas que o representam por deterem em suas mãos o monopólio do poder político – e as pessoas alijadas desse poder. A origem dessa relação pode ser buscada nos laços de lealdade e reciprocidade que

eram estabelecidos entre os senhores latifundiários e seus escravos e camponeses subordinados: a força de trabalho empregada no engenho era retribuída com a garantia da sobrevivência por meio da fruição das benesses que só a vida no engenho poderia lhes proporcionar. A única diferença que se operou, na contemporaneidade, nesta relação, reside no fato de que o fator “trabalho” foi substituído pelo fator “voto”.

Como resultado dessa passividade histórica da grande massa brasileira ante os desígnios da classe política dirigente, não há falar, no Brasil, em processos de *conquista* de direitos. Ao contrário dos países centrais – dentre os quais se destacam os Estados Unidos, a Inglaterra e a França –, nos quais os direitos integrantes das três gerações (civis, políticos e sociais) identificadas por Marshall (1967) são resultado de intensas batalhas que redundaram na sua consolidação paulatina¹², no Brasil, dentre outros países periféricos, tal processo ocorreu de forma bastante peculiar. De acordo com Santos (2007, p. 20), nos países periféricos e semi-periféricos, a “conquista” destes direitos deu-se por meio de “curto-circuitos históricos”, ou seja, “pela consagração no mesmo acto constitucional [ou, no caso brasileiro, em “consolidações” e, contemporaneamente, em “estatutos”] de direitos que nos países centrais foram conquistados num longo processo histórico (daí, falar-se de várias gerações de direitos).”

Ou seja, as gerações de direitos identificadas por Marshall como resultado da luta pela instituição da cidadania plena foram, no Brasil, *outorgadas* pelo Estado e não *conquistadas* pelo povo. A cidadania brasileira, assim, foi regulamentada “de cima para baixo”, razão pela qual refere Corrêa (2002), parafraseando Gramsci, que os direitos de cidadania são fruto, no país, de uma “revolução passiva”.

Não obstante isso, as gerações de direitos de cidadania não foram “concedidas” pelo Estado brasileiro na mesma ordem em que foram conquistadas nos países centrais, ou seja, primeiramente os direitos civis (século XVIII), depois os direitos políticos (século XIX) e, por fim, os direitos sociais (século XX). No Brasil, segundo Carvalho (2003), a pirâmide dos direitos estabelecida por Marshall foi invertida, uma vez que a obtenção de direitos sociais ocorreu sem que os direitos civis e políticos estivessem consolidados. No caso brasileiro, segundo o referido autor (2003, p. 219),

primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população.

Com efeito, em *terrae brasílis*, os direitos sociais¹³, que têm por marco o governo de Getúlio Vargas nas décadas de 30 e 40 do século passado, foram outorgados por uma via

autoritária, ou seja, de cima (Estado) para baixo (população), quando os direitos políticos e civis ainda não estavam consolidados. Pelo contrário, referida “concessão” do governo varguista, ao passo em que ampliava a cidadania social, limitava a cidadania política, ao limitar a autonomia dos sindicatos¹⁴.

Assim, “o trabalhador urbano foi incorporado à cidadania no que se refere aos direitos sociais, mas ao preço de sua expropriação política e de um sindicalismo de cúpula.” (CORRÊA, 2002, p. 216). Ou seja, ao “doar” aos trabalhadores direitos sociais, Vargas transformou os sindicatos em meras extensões das repartições públicas. Refreava-se, assim, eventuais movimentos de “rebeldia” da classe trabalhadora brasileira, e o Estado, ao mesmo tempo em que exercia um enorme domínio sobre ela, detinha, paradoxalmente, o seu prestígio, em um movimento típico de uma política clientelista.

Esta origem dos direitos sociais no Brasil, aliada à forma como foram distribuídos (em decorrência da intervenção estatal nos sindicatos¹⁵), tornaram, segundo Carvalho (2003, p. 110), “duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa.” Exatamente em virtude disso é que a “concessão”, pelo governo Vargas, dos referidos direitos, pode ser tida como exemplo privilegiado do clientelismo no Brasil.

Em primeiro lugar, justamente porque, como se ressaltou, foi uma benemerência estatal, a revelar a passividade dos “clientes” destinatários. Em segundo lugar, porque a política trabalhista varguista, por meio do mecanismo de vinculação dos sindicatos ao Estado, provocou, no dizer de Carvalho (2003, p. 222-223) “uma visão corporativista dos interesses coletivos”¹⁶, segundo a qual “os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado.”

E, a partir da prevalência destes interesses corporativos, a representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. (CARVALHO, 2003, p. 223).

Ou seja, a isonomia no acesso aos direitos sociais cede lugar para o acesso privilegiado daqueles que possuem “bons contatos” políticos. Essas redes pessoais que viabilizam um tratamento diferenciado de seus detentores perante o Estado está também relacionada à questão da corrupção na política, outro fator que impede, no país, a construção da cidadania plena e que será objeto de análise a seguir.

3.3. A corrupção na política: pessoas e indivíduos

A corrupção na política pode ser tomada como a principal consequência da relação simbiótica entre o patrimonialismo e o clientelismo. A forma privatística de gestão do *público* que marca historicamente o campo político brasileiro baseia-se precipuamente nas relações pessoais de cordialidade estabelecidas entre aqueles que detêm em suas mãos o monopólio do poder e nas relações de troca de favores entre estes e a população alçada à condição de “clientes”. Como salienta Bezerra (1995), no Brasil a corrupção é decorrente principalmente das relações pessoais estabelecidas entre os integrantes da burocracia do Estado.

Tais relações pessoais – que assumem a forma de parentesco, amizade, patronagem ou mero “conhecimento” – possuem, no Brasil, um caráter instrumental, constituindo uma espécie de capital social de que se pode lançar mão em certas circunstâncias. Ou seja, constituem-se a partir de tais relações “redes pessoais” que podem ser mobilizadas para distintos fins, dado que é essencialmente por meio da mobilização destas redes que se pode ter acesso aos bens, serviços, favores, informações e pessoas que nelas circulam (BEZERRA, 1995).

Com isso, o contato direto ou indireto com pessoas que pertençam à rede pessoal dos que controlam os recursos públicos¹⁷, são responsáveis pela tomada das decisões políticas ou pela prestação dos serviços públicos, constitui um importante canal para se ter acesso a estes recursos e serviços por via oblíqua. Assim, dispor de uma “rede pessoal” é ter a possibilidade de usufruir de certos benefícios e ter acesso a esferas que de outro modo não seriam acessíveis (BEZERRA, 1995).

A partir das relações de cordialidade, portanto, utilizam-se as instituições do Estado para que dívidas de cunho pessoal ou político sejam constantemente criadas e sanadas, em uma espécie de círculo vicioso. Com isso, aquilo que aos olhos do homem civil constitui “corrupção”, é visto pelo homem cordial como uma “prova de amizade”. Neste contexto, a operacionalização de todo o aparato administrativo do Estado, que deveria ser pautada por critérios objetivos, é orientada por interesses de índole privada, e o interesse público perde lugar para os “assuntos de família”.

Esse viés cordial das relações pessoais que ocupam o centro da corrupção política no Brasil é explicitado por Bezerra (2008, p. 31), para o qual,

em termos gerais, os benefícios corruptos não são obtidos através de trocas de caráter restrito ou de curto prazo e cujo vínculo entre os participantes se restringe àquele que motiva a transação - como ocorre nas trocas mercantis. O que se percebe é que estas chamadas trocas corruptas - devido até mesmo a aspectos que a circunscrevem como a necessidade do segredo, a confiança e o compromisso que estabelece entre os envolvidos - se inserem num ciclo maior de transações, não necessariamente corruptas, que se efetua entre as pessoas. Desse modo, elas estão associadas e

inclusive reforçam preceitos morais que estão relacionados particularmente às relações de caráter pessoal.

Analisando a questão da corrupção relacionada à liberação de verbas federais para prefeituras e governos estaduais por meio de relações de caráter pessoal entre gestores “locais” e membros do Congresso Nacional brasileiro, Bezerra (1995; 2000; 2008) demonstra que dita liberação de verbas constitui uma estratégia utilizada pelos parlamentares para construir e consolidar redes políticas que garantem a sua permanência no poder. A partir destas relações, criam-se relações de interdependência entre os parlamentares e as lideranças locais e entre os primeiros e o governo federal.

A relação de interdependência entre os parlamentares e as lideranças locais estabelece-se na medida em que estas esperam daqueles “pequenos favores” relacionados ao encaminhamento de seus interesses locais perante a burocracia federal, em especial no que se refere à liberação de verbas. Os parlamentares, por sua vez, atendem aos pedidos para obter domínio político das lideranças locais/regionais criando, assim, dívidas morais. A mediação dos pedidos pelos parlamentares, nesse sentido, constitui uma estratégia de obtenção de votos dos eleitores beneficiados com os recursos liberados, bem como de apoio político de lideranças locais. Ou seja, a expectativa do parlamentar “é a de que os favores prestados e as verbas liberadas ajudem a consolidar sua reputação na ‘base’ e sejam retribuídos com o apoio político em futuras candidaturas.” (BEZERRA, 2000, p. 34).

Já a relação de interdependência entre parlamentares e o governo federal estabelece-se por meio dos “pleitos”, ou seja, pedidos políticos feitos aos órgãos ministeriais. E estes pedidos também seguem o modelo de débito-crédito moral estabelecido entre parlamentares e lideranças locais/regionais. Nesse sentido,

o poder efetivo do parlamentar reside – de acordo com seu prestígio – na capacidade de fazer com que os pedidos sejam ‘agilizados’ e ‘priorizados’ na burocracia governamental. Se o controle do governo sobre a execução orçamentária define o poder deste frente aos parlamentares, o voto do parlamentar no Congresso dá a este poder em relação ao governo. Mas nem todo ‘pedido político’ é atendido pelo governo. A prioridade é dada aos encaminhados (‘apadrinhados’) por deputados e senadores que apóiam as iniciativas do governo (os ‘governistas’). Para assegurar isso, o Poder Executivo mantém um sistema de informações sobre a atuação dos parlamentares (votação, discursos, etc.) que funciona como um instrumento de administração federal. (BEZERRA, 2000, p. 34).

Em tal contexto, tanto o atendimento, pelos parlamentares, das demandas particularistas das lideranças locais, quanto o atendimento, pelo governo, dos pleitos dos parlamentares,

são condutas corruptas que, no cenário político brasileiro, fomentam-se reciprocamente, estreitando os vínculos entre a corrupção e o clientelismo.

Deve-se enfatizar, também, nesse cenário de corrupção, a influência política exercida por pessoas situadas fora da burocracia estatal mas que acumulam certo poder em virtude de relações privilegiadas que possuem com pessoas que a integram. Trata-se do caso dos “lobistas”, pessoas cujo poder deriva justamente do conhecimento que têm acerca do funcionamento do aparelho governamental e das relações formais e informais que mantêm com os responsáveis pela operacionalização deste aparelho. Este poder faz com que os “intermediários” consigam tratamento privilegiado para as suas demandas junto ao Estado, bem como transforma interesses de índole meramente privada ou de pequenos grupos em interesses e ações “públicos” (BEZERRA, 1995; 2008).¹⁸

Estas relações pessoais que ocupam o centro do fenômeno da corrupção na política brasileira são observadas por DaMatta (1997) como decorrentes da histórica diferenciação dual da sociedade brasileira em *peçoase indivíduos*. Ou seja, é como se no Brasil tivéssemos duas bases a partir da qual o sistema é pensado:

no caso das leis gerais e da repressão, seguimos sempre o código burocrático ou a vertente impessoal e universalizante, igualitária, do sistema. Mas, no caso das situações concretas, daquelas que a ‘vida’ nos apresenta, seguimos sempre o código das relações e da moralidade pessoal, tomando a vertente do ‘jeitinho’, da ‘malandragem’ e da solidariedade como eixo de ação. Na primeira escolha, nossa unidade é o *indivíduo*; na segunda, a *peçoaa*. A pessoa merece solidariedade e um tratamento diferencial. O indivíduo, ao contrário, é o sujeito da lei, foco abstrato para quem as regras e a repressão foram feitas. (DAMATTA, 1997, p. 218).

O conceito de indivíduo está associado à impessoalidade, ao passo que o conceito de pessoa está associado às relações de amizade, de parentesco, de “conhecimento”. Nessa relação, o indivíduo recebe o tratamento impessoal da lei, ao passo que a pessoa, por suas relações, recebe um tratamento privilegiado. Com isso, na realidade brasileira tem-se “um universo formado de um pequeno número de pessoas, hierarquizado, comandando a vida e o destino de uma multidão de indivíduos, esses que devem obedecer à lei.” (DAMATTA, 1997, p. 231).

No círculo das pessoas, “todos se conhecem, todos são ‘gente’, todos se respeitam e nunca ultrapassam seus limites.” (DAMATTA, 1997, p. 232). No círculo dos indivíduos impera a impessoalidade das leis em sua aplicação prática, bem como os serviços básicos e gratuitos do Estado (educação, saúde, etc)¹⁹. As leis “servem para ordenar o mundo massificado dos indivíduos, a quem elas se aplicam de modo integral, e para quem – afinal – foram feitas.” (DAMATTA, 1997, p. 235). Dessa forma, na dicotomia pessoa/indivíduo, “receber a letra fria

e dura da lei é tornar-se imediatamente um indivíduo. Poder personalizar a lei é sinal de que se é uma pessoa." (DAMATTA, 1997, p. 237).

Cria-se, assim, um "Estado de Privilégio", caracterizado pela concentração de vantagens nas mãos de uma minoria, ao custo da espoliação das massas, o que faz com que a burocracia estatal somente funcione na base da corrupção (DEMO, 1996). Com isso, demonstra-se que, no Brasil, o problema da corrupção na política é, em boa parte, decorrente do problema das instituições, que favorecem o personalismo e as práticas de clientelismo, impedindo que a cidadania plena seja implementada no país, dado que a soma desses fatores redundando na criação de um ambiente de extrema pobreza política, como se demonstrará no tópico que segue.

4. A POBREZA POLÍTICA: CRÔNICA DO ATRASO NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA PLENA NO BRASIL

O patrimonialismo, o clientelismo e a corrupção na política são os principais responsáveis, no Brasil, pela criação do cenário propício para que a cidadania – fundamento de nossa República Federativa nos termos do disposto no inciso II do art. 1º da Constituição Federal – jamais saia da condição de "boa intenção" constitucional, ao lado dos objetivos fundamentais da República, quais sejam: "construir uma sociedade livre, justa e solidária", "garantir o desenvolvimento nacional", "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais", e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação" (CF/88, art. 3º).

A permanência de tais fundamento e objetivos de nossa República na condição de meras "intenções" é consequência do modelo de sociedade construída no país, fortemente marcada pelo autoritarismo e historicamente comprometida com a defesa dos interesses de uma minoria de "pessoas" – e retoma-se, aqui, a dicotomia estabelecida por DaMatta (1997) – que constitui a elite política ou que se encontra a ela diretamente vinculada por meio de relações pessoais e que, a partir da conjugação dos fatores acima analisados, é responsável pela criação de um cenário de profunda pobreza política por parte da massa de "indivíduos" brasileiros.

Com efeito, como salienta Bourdieu (1998, p. 164),

a concentração do capital político nas mãos de um pequeno grupo é tanto menos contrariada e portanto tanto mais provável, quanto mais desapossados de instrumentos materiais e culturais necessários à participação activa na política estão os simples aderentes – sobretudo o *tempo livre* e o *capital cultural*.

Ou seja, mantém-se, à custa da pobreza política das massas, a incolumidade das esferas privilegiadas de poder ocupadas pela elite política "dirigente" e pelas pessoas a ela associadas por meio das "redes pessoais" de que se tratou no item 3.3.

A pobreza política pode ser conceituada como um estado de privação da cidadania. No Brasil, ela constitui, segundo Demo (1996, p. 9-10), “uma tragédia histórica, na mesma dimensão da pobreza sócio-econômica, e se retrata, entre outras coisas, na dificuldade de formação de um povo capaz de gerir seu próprio destino e na dificuldade de institucionalização da democracia.” Para o referido autor (1996, p. 22), constitui pobreza política

aceitar um Estado avassalador e prepotente, bem como uma economia selvagem. É pobreza política conviver com um estado de impunidade, de exceção, de privilégio, em vez do Estado de direito. Ao povo só deveres, sem direitos. À minoria privilegiada só direitos, como dever. Para tanto, cultiva-se o analfabetismo, a desorganização da sociedade civil, o atrelamento dos sindicatos e partidos, o desmantelamento das identidades culturais, o centralismo administrativo. É pobreza política lancinante não reivindicar direitos, mas os pedir, os suplicar, os esperar passivamente. É pobreza política entender o Estado como patrão ou tutela, aceitar o centro como mais importante que a base, ver o serviço público como caridade governamental, conceber o mandante como possuidor de autoridade própria.

A pobreza política, assim, é a condição na qual uma pessoa ou grupo social assume a condição de massa de manobra, de mero *objeto* de dominação.

Como resultado da pobreza política, tem-se a delegação incondicional, pelo povo, movido por interesses que lhe são despertados pelas políticas clientelistas, de crédito ilimitado aos representantes políticos. E esse crédito é tanto mais transferido aos representantes quanto mais desprovidos estiverem as massas de competência social para a política e de instrumentos próprios de produção de discursos ou atos políticos (BOURDIEU, 1998). Com isso,

a *fides implicita*, delegação global e total pela qual os mais desfavorecidos concedem em bloco ao partido da sua escolha uma espécie de crédito ilimitado, deixa caminho livre aos mecanismos que tendem a retirar-lhes a posse de qualquer controlo sobre o aparelho. Isto faz com que, por estranha ironia, a concentração do capital político nunca seja tão grande. (BOURDIEU, 1998, p. 167).

O traço mais característico da pobreza política é, na acepção de Demo (1996), a falta de organização da sociedade civil frente ao Estado e às oligarquias econômicas, o que decorre do fato de que a pobreza política redunde na falta de consciência dela mesma. Nesse sentido, torna-se possível afirmar, de acordo com Bourdieu (1998) que, na representação política em um ambiente de pobreza política, os interesses dos mandatários

são impostos como sendo os interesses dos mandantes, dado que aqueles detêm o monopólio dos instrumentos de produção dos interesses políticos. Nesse cenário, a manipulação da consciência dos representados “pode ser tão bem praticada, que o manipulado a torna conteúdo normal de sua rotina. Não é voluntária como se o manipulado pudesse ser culpado. É simplesmente ‘arte’ da manipulação. A vítima sequer chega à consciência de que é vítima.” (DEMO, 1996, p. 27).

Institui-se, assim, ao lado do “Estado de Privilégio” referido no tópico precedente, o “Estado de Impunidade”, caracterizado justamente “pela capacidade de produzir a fraude sem ser molestado pela vítima.” (DEMO, 1996, p. 30). O “Estado de Impunidade”, assim, configura uma situação limite de prepotência política que somente um ambiente de pobreza política permite.

Nesse cenário, a passividade da população politicamente pobre, a tão exaltada não-violência do povo brasileiro, constitui, no fundo, uma marca da sua subserviência diante da prepotência política. E é justamente esta subserviência que permite a acumulação de vantagens sociais por uma minoria que, na qualidade de representantes políticos, representa-se, antes de tudo, a si mesma e àqueles a si relacionados por laços pessoais. Daí a lição de Bourdieu (1998) no sentido de que a dedicação aos interesses dos mandantes faz esquecer os interesses dos mandatários. Para o referido autor (1998, p. 177), os mandantes só servem aos seus mandatários “na medida em que (e só nessa medida) se servem *também* aos serviços, quer dizer, *de modo tanto mais exacto quanto mais exacta é a coincidência da sua posição na estrutura do campo político com a posição dos seus mandantes na estrutura do campo social.*” Isso resta evidente a partir da análise realizada no item 2.3 acerca das relações de interdependência que, no Brasil, estabelecem-se entre os parlamentares e as lideranças políticas locais/regionais e o os órgãos de cúpula do governo.

É possível afirmar, portanto, que “o capital político é uma forma de capital simbólico²⁰, *crédito* firmado na *crença* e no *reconhecimento* ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa – ou a um objecto – os próprios poderes que eles lhes reconhecem.” (BOURDIEU, 1998, p. 187-188). Isso fica claro a partir do fato de que, como fruto do patrimonialismo e do clientelismo, a escolha dos representantes políticos, no Brasil, “faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias.” (HOLANDA, 2007, p. 146). E é dessa confiança que o grupo põe nos seus representantes que os mesmos retirem sua força política, fazendo com que, no país, surjam, de tempos em tempos, lideranças políticas messiânicas, vistas pela população como “salvadores da pátria”²¹.

Afigura-se, portanto, evidente que nesse contexto de pobreza política que marca a sociedade brasileira, a cidadania em sua acepção ampla não encontra ambiente favorável para vicejar, uma vez que pressupõe, para a sua concretização, a participação plena nos processos políticos e a organização e articulação política de toda a sociedade no sentido de superação de toda e qualquer forma autoritarismo, de exclusão e de afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a perspectiva pouco otimista apresentada é,

infelizmente, a única que, por ora, se vislumbra, uma vez que a superação dos empecilhos historicamente colocados à construção da cidadania plena no Brasil só pode ser feita a partir da superação da pobreza política que grassa no país. E a referida pobreza política é ao mesmo tempo fruto e mola propulsora dos empecilhos apontados, sendo justamente esse seu caráter dúplice a principal dificuldade encontrada para a efetivação dos direitos de cidadania no Brasil. É a pobreza política que permite a continuidade de um sistema espoliativo que faz do país uma terra de miseráveis impossibilitados de articulação no sentido de tomada de iniciativas emancipatórias que poderiam representar uma possibilidade de superação do estado em que se encontram.

5. CONCLUSÃO

Diante do panorama pouco otimista esboçado no decorrer desse trabalho no que diz respeito à consolidação da cidadania plena no Brasil exsurge a importância da construção, no país, de um ambiente político democrático que viabilize a participação de todos em igualdade de condições na comunidade política. Isso pressupõe uma clara distinção entre as esferas pública e privada, uma vez que os limites pouco precisos entre esses dois espaços está, como se procurou demonstrar, na origem de todos os empecilhos analisados para a efetivação da cidadania no país.

Para tanto, um primeiro passo é justamente a superação da compreensão da cidadania a partir de uma perspectiva reducionista, a fim de compreendê-la em sua plenitude. Para que isso ocorra, a superação da pobreza política que se verifica no país, a partir da articulação política da população no sentido da afirmação concreta dos direitos de cidadania constitucionalmente assegurados assume especial relevância, afinal, como salienta Rocha (2007, p. 46), “a realização dos direitos no papel nada significa: o que se grafa em papel ou arquivos eletrônicos como texto de lei são apenas idéias para padrões de comportamento.” Ou seja, “é preciso ter consciência de que somente a ação humana, social, modifica a realidade em todos os seus aspectos.” (ROCHA, 2007, p. 46).

E os direitos de cidadania assegurados na Constituição Federal, antes de uma mera roupagem humanista de um sistema político que funciona a partir de uma lógica totalmente inversa, podem constituir uma referência de sentido para que a luta pela sua efetivação ocorra. Com isso, conclui-se que a superação dos empecilhos que são opostos no Brasil à consolidação da cidadania plena somente ocorrerá caso haja uma tomada de consciência, por parte de toda a população, de sua força por meio da unidade orgânica, por exemplo, dos diversos movimentos populares de cunho emancipatório.

Ou seja, a construção da cidadania em sua plenitude pressupõe uma transformação da sociedade brasileira como um todo, por meio da elevação da sua conscientização política, de forma que uma compreensão crítica e participativa da realidade social e política do país reste viabilizada e que, a partir dela, se trabalhe tanto no plano político – por meio da

construção, por exemplo, de um sistema educacional crítico e efetivamente inclusivo e da ampliação dos mecanismos de participação popular na Administração pública – quanto no plano jurídico – por meio da criação, por exemplo, de organizações voltadas à conscientização popular²² acerca do exercício de direitos básicos e dos meios processuais colocados à disposição para tanto – para a superação do alto nível de arbitrariedade, desigualdade, seletividade e prepotência política que marcam historicamente a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. 2. ed. rev. e ampl. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

_____. A política invisível: liberação de verbas federais e representação política. *Ciência Hoje*. São Paulo, v. 27, n. 158, p. 32-35, mar. 2000.

_____. *Bases sociais da prática da corrupção no Brasil: reflexões a partir de dois casos de corrupção*. Disponível em: <<http://www.unb.br/lcs/dan/Serie161empdf.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

BOURDIEU, Pierre. A representação política: elementos para uma teoria do campo político. In: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 2. ed. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, p. 163-202.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DEMO, Pedro. *Pobreza política*. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1996. (Col. polêmicas do nosso tempo, v. 27).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. 28. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LUCA, Tânia Regina de. Direitos sociais no Brasil. In. PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003, p. 469-493.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley. Judiciário: cidadania e reforma. In. SANTOS, A. L. C.; STRECK, L. L.; ROCHA, L. S. (orgs.). *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*. n. 3. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2007, p. 27-46.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. Trad. José Medina Echavarría e outros. 2. ed. 13. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

NOTAS

* Mestrando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Bolsista CAPES.

¹ No presente artigo optou-se por uma abordagem da cidadania a partir de sua origem moderna, deixando-se, portanto, propositalmente, de considerar seus antecedentes históricos greco-romanos.

² O referido Pacto foi adotado pela Resolução nº 2.200-A da Assembléia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966, tendo sido promulgado no Brasil pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Seu art. 25 dispõe que “todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no art. 2º e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.” Texto integral disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm>.

³ Os direitos civis, segundo Marshall (1967) estão relacionados ao exercício da liberdade individual e suas derivações, como a liberdade de ir e vir (liberdades físicas), a liberdade de imprensa, de pensamento e de fé (liberdades de expressão e de consciência), bem como o direito à propriedade privada e à justiça (garantia dos direitos).

⁴ A situação histórica das gerações de direitos será feita com base em Marshall (1967, p. 67), segundo o qual é possível “atribuir o período de formação da vida de cada um [dos direitos] a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX.” Salienta-se que a seqüência ora referida refere-se à conquista das gerações de direitos na Inglaterra.

⁵ Nesse sentido é que Corrêa (2002, p. 213) refere que de nada adianta, por exemplo, ter-se liberdade de expressão “quando, por falta de educação, não se tem nada a dizer que vale a pena ser dito.”

- ⁶ A própria justiça estatal (do rei) tinha um alcance limitado, dado que “o poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas” (CARVALHO, 2003, p. 21), onde o senhor imperava absoluto.
- ⁷ Segundo Weber (1999), a submissão e a obediência a um determinado chefe político é assegurada por um “sistema de dominação” que pode apresentar três formas: a “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional”. O patrimonialismo constitui um exercício de poder político que, nesse esquema conceitual, situa-se no tipo de “dominação tradicional”, no qual a legitimidade do chefe político decorre exatamente da *tradição*, ou seja, de um *costume* socialmente arraigado, de uma *autoridade* que existiu desde sempre. Uma das características principais do patrimonialismo é o fato de ser um poder exercido individualmente pelo governante, amparado por um aparato administrativo recrutado a partir de critérios pessoais. Tal forma de dominação possui raízes históricas na ordem familiar de caráter patriarcal, razão pela qual, nesse sistema, não há uma separação entre os interesses pessoais daquele que assume a postura de autoridade e os interesses dos governados: a administração política é tratada como um “assunto pessoal” do chefe político.
- ⁸ Carvalho (2003) refere que a Independência do país não introduziu nenhuma mudança radical na sua estrutura política e na sua forma de organização social, justamente em virtude da força da cultura política colonial e do fato de que o processo de declaração da Independência foi conduzido de forma bastante pacífica, uma vez que foi resultado de negociações entre a elite brasileira, a Coroa portuguesa e a Inglaterra. O povo assumiu, nesse processo, uma postura de simples espectador, tanto que a notícia da Independência só chegou a alguns lugares meses depois da sua declaração. Para o referido autor (2003, p. 28), “a tranquilidade da transição facilitou a continuidade social.”
- ⁹ Segundo Holanda (2007, p. 141), “não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição. [...] Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade. Há nesse fato um triunfo do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo e não uma depuração sucessiva, uma espiritualização de formais mais naturais e rudimentares, uma procissão de duas hipóteses, para falar como na filosofia alexandrina. A ordem familiar, em sua forma pura, é abolida por uma transcendência.”
- ¹⁰ Refere Holanda (2007, p. 148), a respeito, que “o desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo representa um aspecto da vida brasileira que raros estrangeiros chegam a penetrar com facilidade. E é tão característica, entre nós, essa maneira de ser, que não desaparece sequer nos tipos de atividade que devem alimentar-se normalmente da concorrência. Um negociante da Filadélfia manifestou certa vez a André Siegfried seu espanto ao verificar que, no Brasil como na Argentina, para conquistar um freguês tinha necessidade de fazer dele um amigo.”
- ¹¹ Daí o histórico reconhecimento, no país, em especial no período ditatorial (1964 a 1985), sob a alcunha de “baderneiros”, de grupos (estudantes, classe artística, líderes de movimentos sociais, etc) que ousavam questionar a “ordem” ditada pelos detentores do poder.
- ¹² A título de exemplo, pode-se afirmar, de acordo com Bedin (2000), que os direitos civis tiveram sua origem nas Declarações de Direitos da Virgínia (1776), resultante do processo de luta pela independência dos Estados Unidos, e da França (1789), no contexto da Revolução Francesa.
- ¹³ O objetivo do presente tópico não é empreender uma análise da evolução de todos os direitos de cidadania no Brasil. A discussão ora expandida limitar-se-á à análise da “concessão” dos direitos sociais no governo de Getúlio Vargas, como exemplo privilegiado do clientelismo no Brasil. Uma visão completa da evolução dos direitos de cidadania no Brasil pode ser buscada na obra de Carvalho (2003).

- ¹⁴ Por meio da Lei de Sindicalização, Decreto n. 19.770/1931, os sindicatos passaram a ser mantidos e controlados pelo Estado. Segundo Luca (2003, p. 479), o referido Decreto “considerava os sindicatos como órgãos técnicos e consultivos, destinados a colaborar com o poder público, passando a depender de reconhecimento pelo Ministério do Trabalho, para o que tinham que cumprir uma série de formalidades. A cada ramo de atividade de um dado município corresponderia apenas uma única agremiação sindical, o que contrariava o pluralismo vigente. Na nova estrutura, as entidades sindicais perdiam sua autonomia, devendo abster-se de atividades políticas e subordinar-se às diretrizes do ministério, cujos representantes podiam participar das assembleias e fiscalizar as contas.”
- ¹⁵ De acordo com Luca (2003, p. 479), “apenas os sindicatos aprovados pelo ministério, representantes de categorias profissionais cuja ocupação fosse reconhecida por lei, poderiam defender os direitos dos seus associados.”
- ¹⁶ Carvalho (2003, p. 223) refere que “a força do corporativismo manifestou-se mesmo durante a Constituinte de 1988. Cada grupo procurou defender e aumentar seus privilégios. Apesar das críticas à CLT, as centrais sindicais dividiram-se quanto ao imposto sindical e à unicidade sindical, dois esteios do sistema montado por Vargas. Tanto o imposto como a unicidade foram mantidos. Os funcionários públicos conseguiram estabilidade no emprego. Os aposentados conseguiram o limite de um salário mínimo nas pensões, os professores conseguiram aposentadoria cinco anos mais cedo, e assim por diante. A prática política posterior à redemocratização tem revelado a força das grandes corporações de banqueiros, comerciantes, industriais, das centrais operárias, dos empregados públicos, todos lutando pela preservação de privilégios ou em busca de novos favores.”
- ¹⁷ Segundo Bezerra (1995, p. 70) “não são apenas aqueles que têm controle dos recursos que são alvo de solicitações. Manter relações com pessoas que participam da rede pessoal daquele que ocupa um cargo público é, igualmente, algo valorado. Se a pessoa que participa desta rede pessoal não pode, ela própria, atender às solicitações, pode, no entanto, encaminhar os pedidos às pessoas habilitadas a fazê-lo. Estes contatos criam as condições para que uma solicitação chegue de modo especial até aquele que tem o controle dos recursos. Por isso, é prática comum, e o contexto brasileiro é nesse sentido revelador, que se cerque com pedidos especiais aqueles que integram a rede pessoal dos que controlam estes recursos materiais e institucionais.”
- ¹⁸ Bezerra (2008, p. 33) chama a atenção para o fato de que, no Brasil contemporâneo, “prestar este tipo de serviço tem se constituído, na verdade, em um novo campo de negócios - que tem sido ocupado, entre outros, por escritórios de assessoria e lobistas. São negócios voltados para a resolução, como se diz, de problemas e dificuldades junto ao Estado, que, entretanto, não devem ser pensadas apenas como resultantes de uma burocracia ineficiente, mas, também, como o produto da atuação dos intermediários no interior dos próprios órgãos governamentais. Nesse sentido, é curioso constatar que as exigências e garantias administrativas - como no caso das licitações públicas ou as exigências técnicas - têm sido estrategicamente utilizadas em benefício de interesses de caráter privado. Como se operasse uma espécie de círculo vicioso, as dificuldades, os obstáculos, etc. levam às intervenções, que, por sua vez, são o que garante que as dificuldades e obstáculos estarão presentes. Trata-se, por assim dizer, de um mecanismo que se auto-perpetua na medida em que cria as próprias condições de sua reprodução.”
- ¹⁹ DaMatta (1997) ressalta que somente os indivíduos freqüentam delegacias de polícia, tribunais, filas, escolas públicas, etc. São também os indivíduos que se utilizam do sistema de saúde pública e que engrossam as fileiras do exército.
- ²⁰ De acordo com Bourdieu (1998, p. 188), “o poder simbólico é um poder que aquele que lhe está sujeito dá àquele que o exerce, um crédito com que ele o credita, uma *fides*, uma *auctoritas*, que ele lhe confia pondo nele a sua confiança.”

- ²¹ Segundo Carvalho (2003, p. 222), “pelo menos três dos cinco presidentes eleitos pelo voto popular após 1945, Getúlio Vargas, Jânio Quadros e Fernando Collor, possuíam traços messiânicos.”
- ²² Santos (2007) refere como exemplos privilegiados dessas organizações, no Brasil, as promotoras legais populares, as assessorias jurídicas universitárias populares, a capacitação jurídica de líderes comunitários e a advocacia popular. Rocha (2007) também destaca, nesse sentido, o importante papel de algumas alterações trazidas à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, em especial a instituição da “Justiça Itinerante”, a descentralização dos Tribunais Regionais Federais, a criação de varas especializadas para as questões fundiárias e a concessão de autonomia às defensorias públicas.