

Clientelismo nas relações políticas municipais e a efetivação dos direitos humanos

Clientelism in municipal political relations and the effectuation of the human rights

DOI:10.34117/bjdv7n4-217

Recebimento dos originais: 07/03/2021

Aceitação para publicação: 08/04/2021

Rafaela Rocha Arnaud

Graduanda em Direito

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Endereço: Rodovia Governador Antônio Mariz, Km 466,5- BR 230, Fazenda Cezário, Sousa/PB, CEP: 58.800-000

E-mail: rafaelarnaud@hotmail.com

Jacyara Farias Souza Marques

Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Endereço: Rodovia Governador Antônio Mariz, Km 466,5- BR 230, Fazenda Cezário, Sousa/PB, CEP: 58.800-000

E-mail: jacyfarias@gmail.com

RESUMO

O clientelismo é considerado prática comum nos Municípios brasileiros, caracterizado, principalmente, pela troca de favores entre políticos e seus eleitores. Apesar de ser uma atividade recorrente no meio político, considera-se um assunto ainda pouco estudado pela ciência jurídica, principalmente quando relacionado à preservação dos direitos humanos. Com base nisso, o estudo tem como objetivo analisar a relação existente entre as práticas clientelistas e a promoção de políticas públicas delegadas pela Constituição Federal à gestão municipal, a fim de entender se as práticas clientelistas constituem um entrave para o acesso aos direitos fundamentais dos cidadãos. A presente pesquisa é caracterizada como exploratória, de modo que, para sua realização, utilizou-se a metodologia de revisão de literatura, através das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Através da pesquisa, foi possível perceber que as práticas clientelistas prejudicam sobremaneira a promoção de políticas públicas no âmbito municipal, pois individualiza e relativiza o acesso a determinados serviços que deveriam ser universais e coletivos para todo e qualquer cidadão. Assim, conclui-se que uma das causas para a deficitária promoção de políticas públicas pelas entidades municipais decorre de uma prática naturalizada desde a República Velha, a qual só poderá ser erradicada através de medidas a longo prazo, aplicadas tanto aos agentes políticos quanto à sociedade que, lamentavelmente, se enraizou na cultura do apadrinhamento e favoritismo político.

Palavras-chave: Troca de favores, Políticas públicas, Municípios, Direitos humanos.

ABSTRACT

Clientelism is considered a common practice in Brazilian cities, characterized, primarily, by the exchange of favors between politicians and their voters. Despite being a recurrent practice in the political environment, it is considered a subject still little studied by legal science, especially when related to the guarantee of human rights. Based on this, this article aims to analyze the relationship between clientelist practices and the promotion of public policies designated by the Brazilian Federal Constitution to municipal management, in order to comprehend if clientelist practices consist in an obstacle to the access to fundamental rights. This article is an exploratory research, so that, for its accomplishment, it has been used the literature review methodology, through the bibliographic and documentary research techniques. The analysis of the topic supra-mentioned enabled realize that the clientelistic practices greatly hinder the promotion of public policies at the municipal level, since individualizes access to certain services that should be universal and collective for all people. Thus, it is concluded that one of the causes for the deficient promotion of public policies by municipal entities has its origin caused by a naturalized practice since the Old Republic, which can only be eradicated through long-term measures applied to both political agents and society which, unfortunately, rooted in the culture of sponsorship and political favoritism.

Keywords: Exchange of favors, Public policies, Municipalities Human rights.

1 INTRODUÇÃO

Muitas são as causas que prejudicam a gestão governamental dos Municípios e a realização das competências designadas a estes entes federativos nos diplomas legais brasileiros, em especial na Constituição Federal de 1988. O clientelismo consiste em uma dessas causas, caracterizando-se pela troca de favores enraizada nas instituições municipais, principalmente, aquelas localizadas em Municípios com menor número de habitantes. Dessa forma, considera-se importante aprofundar o estudo das práticas clientelistas e entender quais as consequências da individualização do acesso a determinados direitos na promoção de políticas públicas.

A produção do presente artigo iniciou-se a partir dos estudos realizados acerca dos Municípios brasileiros, objeto de estudo do projeto de pesquisa vinculado ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (*PIBIC*). Com base na revisão de literatura de artigos que tratam sobre a responsabilidade municipal na moradia, saúde e educação dos cidadãos, foram encontrados materiais que abordavam a ocorrência de práticas clientelistas nos Municípios.

Ao discutir uma temática pouco abordada no meio jurídico, o clientelismo, e associá-la à promoção das políticas públicas e dos direitos humanos, este artigo traça um estudo importante para o meio científico. Isso, porque reúne um conjunto bibliográfico

que aborda desde a gestão governamental municipal segundo a CF/88 até as práticas clientelistas existentes nos entes locais, as quais foram detectadas por pesquisas relevantes na área da saúde e administração pública.

Dessa forma, o artigo tem como objetivo analisar a relação de causa e consequência existente entre o clientelismo e a promoção de políticas públicas que deve ser realizada pelas instituições municipais na federação brasileira. Para isso, tem-se como ponto de partida, a análise da gestão governamental municipal sob a ótica das leis e da realidade fática, realizando uma comparação entre ambas. Posteriormente, faz-se uma abordagem conceitual e exemplificativa do clientelismo no Brasil e como tal prática se relaciona com a efetivação de políticas públicas. Por último, trata-se acerca das políticas públicas e da garantia dos direitos humanos e de que forma são afetados pelas trocas de favores realizadas no meio político.

2 O IMAGINÁRIO LEGISLATIVO: GESTÃO GOVERNAMENTAL DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A CF/88

A CF/88 e a legislação infraconstitucional que regulamentam as competências da União, dos Estados-membros e dos Municípios foram assim construídos com a finalidade precípua de delimitar os interesses de cada ente federativo do Estado. A divisão de competências é consequência da descentralização política, administrativa e financeira prevista constitucionalmente.

Na seara do estudo das competências, é importante frisar que tais entes locais são dotados de poderes enumerados, isto é, sua competência não é de ordem residual, como ocorre com os Estados-membros, mas está explicitamente demonstrada pela Carta Magna Brasileira, conforme demonstra Silva (2007). Acerca do assunto, o artigo 30 da CF/88 delinea as bases da competência dos Municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Dentre as competências designadas pela CF/88, vale ressaltar o poder que os Municípios tem para organizar e promover serviços relacionados ao oferecimento de políticas públicas de abrangência local. Não há uma definição uníssona, no estudo da Ciência Política, acerca das políticas públicas, todavia estas podem ser definidas, de um modo simples e completo, como a soma de atividades do governo que, através de ações diretas ou delegadas, influencia a vida dos cidadãos (PETERS, 2018).

O conceito construído por Peters (2018) permite apontar, através de uma análise da dicção normativa do artigo 30 da CF/88, a responsabilidade do Município em promover políticas públicas para a melhor assistência da população. Entre as competências do referido artigo, destacam-se, portanto, os incisos I, III, V, VI, VII e IX que abrangem as políticas públicas locais de responsabilidade municipal.

A maioria dos incisos do artigo 30 coloca em ênfase a promoção de políticas públicas municipais, o que permite extrair a ideia de que a CF/88 traz grande responsabilidade ao Estado no que diz respeito ao bem estar e garantia da mínima dignidade humana aos cidadãos brasileiros.

Além do campo legislativo, a doutrina também repercute acerca das políticas públicas realizadas pelos governos. Bobbio (2007), por exemplo, analisa a função promocional do direito, expandindo a concepção positiva estatal, na qual os entes devem assumir deveres constitucionais para uma intervenção nos campos social, econômico e cultural. O estudo realizado pelo filósofo político iniciou-se a partir da cisão entre os conceitos de Estado Liberal e Estado Social de Direito.

A governança dos entes passa, então, de um conjunto de prestações negativas e proibitivas para um conjunto de prestações positivas que reafirmam o *Welfare State* e a função promocional do Estado em relação aos seus cidadãos, de acordo com Bobbio

(2007). Tal construção ideológica possui efeitos importantes na sociedade do século XXI e pode ser vista em diversas Constituições, como a brasileira.

Estudar sobre a gestão do Estado na promoção de políticas públicas permite que o indivíduo entenda quais os deveres dos entes federativos e como a Carta Magna e a doutrina, em um segundo plano, esperam que aconteça a governança dos entes. Historicamente, o Brasil tem sua estrutura política centralizada, mas a CF/88 veio consagrar a participação dos Estados-membros e Municípios através da descentralização administrativa, política, financeira e legislativa (COSTA, 2014).

A partir desse processo, os Municípios abarcaram uma responsabilidade ainda maior em relação aos deveres constitucionais, já que eles adquiriram competências exclusivas e comuns. Segundo Tocqueville (1998), as instituições municipais possuem grande importância para o exercício da democracia, pois é a partir de tais instituições que o cidadão tem seu primeiro contato com a liberdade, com a cidadania e com a cobrança da prestação de serviços, os quais devem ser realizados pelo setor público com eficiência, segurança e presteza. Esta cidadania, por sua vez, deve ser compreendida a partir de uma óptica que “garanta participação política do indivíduo em uma sociedade politicamente organizada e ao mesmo tempo assegure outros direitos sociais que considerarem a pessoa humana como sujeito de direitos”, conforme aborda Marques (2017).

Ocorre que a descentralização é ainda um processo embrionário, haja vista que os Municípios são fortemente dependentes do governo central e, por uma falta de planejamento nacional, acumulam elevadas despesas na criação de programas assistenciais, de acordo com Arretche (1996). Dessa forma, agregando a elevada quantidade de competências e a alta cobrança da sociedade, os Municípios enfrentam grandes dificuldades no cumprimento da prestação positiva estatal.

Nessa seara, segundo Schenini (2012), a promoção de políticas públicas passa por diversas dificuldades, sejam de origem administrativa ou operacional, destacando-se, em especial, a falta de planejamento e a diferença de interesses, culturas e opções políticas dos governantes que interferem negativamente na governança municipal. Além desses entraves, há uma atividade retratada por alguns estudiosos como causa direta para a deficitária efetivação das políticas públicas: o clientelismo.

3 CLIENTELISMO: O OBSTÁCULO PARA A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

Apesar de ser uma prática bastante comum nos Municípios e, de forma geral, na política brasileira, encontram-se dificuldades na conceituação do clientelismo, pois é recorrentemente confundido com o mandonismo e o coronelismo, sendo possível perceber uma certa inconsistência ou imprecisão no conceito desta prática, segundo Carvalho (1997). Para melhor entendimento conceitual, serão abordados os três conceitos, dando enfoque ao clientelismo que é objeto do presente estudo.

O mandonismo compreende uma prática genérica e sempre existiu nas organizações políticas. Este não é um sistema político, mas uma característica da política tradicional, onde existe a governança da oligarquia através de uma estrutura personalizada de poder, sendo possível apontar dois sujeitos principais, quais sejam: o “mandão” ou “chefe” e a sociedade política subordinada ao domínio pessoal e arbitrário daquele que comanda (CARVALHO, 1997; LEAL, 2012).

O coronelismo, por sua vez, seria um segmento advindo do mandonismo, podendo ser conceituado como um sistema político baseado em barganhas entre o governo e os coronéis, o qual existiu na época da República Velha e, com um curto período de duração, encerrou-se ainda nos anos 30, com a prisão dos coronéis baianos e a implantação do Estado Novo por Getúlio Vargas, conforme preleciona Carvalho (1997). Apesar de efêmero, o coronelismo deixou resquícios no Brasil, os quais podem ser vistos até hoje com as práticas clientelistas.

Por último, mas não menos importante, tem-se o clientelismo. Dentre os muitos conceitos que abordam essa prática, considera-se o de Carvalho (1997) o mais adequado, pois o autor considera a diferenciação entre mandonismo, coronelismo e clientelismo. Segundo o estudioso, o clientelismo “assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo.” (CARVALHO, 1997, n.p.).

Segundo Nunes (1997), o clientelismo tem suas origens nas sociedades rurais e, apesar do autor considerar clientelismo e coronelismo uma só prática, tal informação é considerada verdadeira, a partir do momento em que se reconhece que a cultura clientelista na política brasileira é uma consequência das práticas coronelistas advindas dos anos 30.

Na verdade, o clientelismo envolve mais sujeitos dentro de sua relação, isso porque os agentes políticos realizam o sistema de troca de favores entre si dentro do mesmo âmbito eleitoral (por exemplo, a relação entre prefeito e vereador), entre si em âmbitos eleitorais diferentes (por exemplo, a relação entre prefeito e deputado estadual) ou, por fim, entre qualquer agente político e as camadas mais pobres da sociedade, sendo essa a forma mais pura de clientelismo, a qual remete ao mandonismo.

As trocas de favores, por sua vez, podem ocorrer de diversas maneiras, como por exemplo: nomeação de parentes ou apadrinhados aos cargos comissionados, melhoria urbana somente nas ruas dos aliados políticos, contratos realizados apenas com os apadrinhados, abono de multas de trânsito para determinadas pessoas, preferências ou vantagens em processos licitatórios, entre outras práticas.

Segundo Nunes (1997, p. 27), “[...] existem quatro padrões institucionalizados de relações ou ‘gramáticas’ que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.”. Assim, por estar inserido na estrutura do atual modelo capitalista, é possível afirmar que o clientelismo colabora para a deficitária promoção de políticas públicas e, conseqüentemente, para o universalismo de procedimentos, considerado por Nunes (1997), o principal efeito da lógica do mercado capitalista moderno.

Vale ressaltar que um dos enfoques da agenda de redemocratização dos anos 80 foi a descentralização dos programas nacionais bem como a diminuição de práticas clientelistas. Todavia, nem a descentralização ocorreu como imaginado nem as práticas clientelistas diminuíram. Ao contrário, nota-se que as práticas clientelistas passaram do âmbito nacional para o âmbito municipal, comprovando que o clientelismo pode ocorrer em qualquer escala de governo (ARRETCHE, 1996).

O objeto desse estudo concentra-se, portanto, na relação existente entre o clientelismo – fortemente presente no atual sistema capitalista – e a promoção de políticas públicas como instrumento para a defesa dos direitos humanos. As políticas públicas são as mais variadas, podendo os projetos, programas e serviços serem desenvolvidos na área da saúde, acesso à justiça, educação, emprego, meio ambiente e outros segmentos.

Acerca dessa relação, Vieira (2015) realizou uma pesquisa de campo relacionando as práticas clientelistas e os serviços de saúde na microrregião de Recife, no Pernambuco. A autora, através de entrevista com os vereadores atuantes na área da saúde, constatou que parte da atuação dos agentes políticos no que tange à “implementação dos serviços e

a doação de remédios e outros itens, está fortemente influenciada pela relação entre políticos e sua “clientela”, tendo por base a troca de favores.”

Outra pesquisa, realizada por Pase, Müller e De Moraes (2012), constatou que os vereadores de pequenos Municípios do Rio Grande do Sul também tendem às práticas de favores individuais e acesso diferenciado para certas pessoas ao invés de uma atuação com finalidade de benefícios coletivos e orientações gerais. Na pesquisa realizada, “é interessante perceber que a maioria dos parlamentares considera diferentes pesos e medidas para a prática clientelista, em função dos distintos atores que a exercem, ou seja, os vereadores desaprovam esse tipo de comportamento, contudo agem exatamente dessa forma quando tem oportunidade.” (PASE; MÜLLER; DE MORAIS, 2012, p. 195).

Por fim, destacam-se os resultados da pesquisa realizada por Amorim (2008) que retrata o contexto do clientelismo político no Município do Rio de Janeiro. De acordo com o autor, os administradores municipais possuem uma certa tendência em interpretar o instituto da livre nomeação e exoneração como uma liberdade para designarem quem desejarem para os cargos em comissão, atuando através de práticas arbitrárias, pessoais e clientelistas, as quais prejudicam a via democrática e constitucional do ingresso no serviço público.

Nesse cenário, percebe-se de forma marcante que as práticas clientelistas são recorrentes no cenário político e social brasileiro, podendo-se suscitar a ideia de que estas fazem parte de uma cultura enraizada no sistema político, capaz de prejudicar o acesso aos direitos pelos cidadãos e a gestão governamental democrática dos entes federativos, sobretudo, do ente local que, como foi retratado, é a via mais próxima do cidadão para com o poder estatal.

4 DIREITOS HUMANOS EM CRISE E A PROTAGONISMO DA TROCA DE FAVORES

Como explica Bobbio (2004), os direitos humanos consistem em uma construção histórica de prerrogativas que, com o passar dos anos, formaram um conjunto de normas, as quais devem ser respeitadas para a melhor dignidade humana. Segundo o autor, o problema do fundamento dos direitos humanos resolveu-se a partir da aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

De acordo com a DUDH, os direitos humanos devem ser assegurados a todo e qualquer ser humano, independentemente de sua condição física, mental, jurídica e

cultural. É possível notar, através de uma breve análise que a Declaração Universal esteve anos à frente do sistema jurídico brasileiro no que tange à igualdade entre homens e mulheres, direitos civis amplos, liberdade de opinião, direito à nacionalidade, direitos políticos, presunção de inocência, dentre tantos outros (DUDH, 1948).

Segundo Piovesan (2005, p. 48), “no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, destacam-se duas estratégias: a. repressiva punitiva (que tem por objetivo punir, proibir e eliminar a discriminação; b. promocional (que tem por objetivo promover, fomentar e avançar a igualdade)”. Há uma combinação, portanto, entre duas espécies de atuação estatal, as quais – quando somadas – colaboram para um sistema digno e igualitário para o ser humano.

Nessa seara, destaca-se a estratégia promocional que consiste em ações positivas do Estado para com a sociedade, com a finalidade de gerar instrumentos de inclusão social. Tais ações afirmativas são, como denomina Piovesan (2005), políticas compensatórias – também conhecidas, no meio social, como políticas públicas – adotadas com a finalidade de diminuir os resultados de um passado histórico discriminatório. Segundo Piovesan (2005), as políticas públicas consistem em medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade do ponto de vista isonômico, a fim de respeitar a diversidade social. Entre as diversas políticas compensatórias adotadas pelo Estado brasileiro, Piovesan (2005) destaca a importância das ações afirmativas, instrumentos de inclusão social, que objetivam remediar o passado discriminatório e proporcionar igualdade substantiva aos grupos vulneráveis.

Todavia, as políticas públicas não têm sido efetivadas conforme esperado pela DUDH, pois – mesmo com a descentralização do Estado e as previsões legislativas de promoção de direitos – ainda é possível detectar entraves que dificultam o processo de justiça social, como por exemplo, a forte cultura da troca de favores na política municipal, caracterizada também pela pressão dos grupos sociais sobre os governantes locais, ao passo que estes abdicam de um projeto universalista em prol de ações individualizadas, caindo, então, no abismo do clientelismo (FARAH, 2001; VIEIRA, 2015).

Traçando um panorama entre o clientelismo e as políticas públicas, é possível, com base nas pesquisas realizadas por Vieira (2015), Pase, Müller e De Moraes (2012) e Amorim (2008), estabelecer que as práticas clientelistas impedem a melhor promoção das políticas públicas a partir do momento que individualizam e privilegiam o acesso a determinados serviços ao invés de torna-los amplos e universais, como preceitua a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948).

Segundo Santos e Chaui (2014), existem três dimensões que ilustram o momento de crise dos direitos humanos, quais sejam: a tensão entre o modelo de desenvolvimento e os direitos ambientais, a tensão existente no direito coletivo dos povos indígenas e a tensão do plano internacional, onde emergem potências subimperialistas.

Muito além dessas dimensões, é possível visualizar a crise dos direitos humanos com base em uma decadência pessoal dos agentes políticos que não promovem os direitos sociais considerando a realidade fática, mas tão somente o favorecimento pessoal e a aquisição de mais votos e mais poder diante da máquina estatal. Percebe-se, além disso, que a relação causa-consequência entre o clientelismo e a promoção de políticas públicas torna-se ainda mais clara quando visualizada nos Municípios menores, os quais são marcados pela amizade e familiaridade entre eleitores e gestores, capazes de gerar atos graves de mitigação aos direitos humanos fundamentais.

5 METODOLOGIA

O estudo permeia-se no âmbito da pesquisa social com a finalidade de expandir os conhecimentos acerca da situação fática das práticas clientelistas nos Municípios brasileiros e a sua relação com a mitigação dos direitos humanos. Define-se, especificamente, como uma pesquisa social exploratória, ao passo que explica a causa-consequência entre os fenômenos sociais advindos da política clientelista. As pesquisas exploratórias, de acordo com Gil (2008, p. 27), “são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis”.

Para realizar essa espécie de pesquisa, utilizou-se a revisão de literatura como metodologia, fundamentando-se nas bases legais e doutrinárias que tratam sobre ciência política, descentralização do Estado e coronelismo bem como a abordagem acerca das consequências do clientelismo na gestão municipal. “A citação das principais conclusões a que outros autores chegaram permite salientar a contribuição da pesquisa realizada, demonstrar contradições ou reafirmar comportamentos e atitudes.” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 225).

Para a realização da pesquisa, utilizou-se o método indutivo que parte da “observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles”, segundo Marconi; Lakatos (2003, p. 11). No presente artigo, pois, parte-se da premissa de que o

clientelismo – ideia mais particular – reflete, na relação causa-consequência, na promoção de políticas públicas e na efetivação dos direitos humanos – ideia mais geral.

Além do indutivo, a pesquisa foi realizada através do método histórico que, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 107), consiste em “[...] investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje”.

Utilizaram-se, para colher os dados, as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A técnica de pesquisa bibliográfica realizou-se através da pesquisa de obras acadêmicas que tratam das temáticas sobre clientelismo, promoção de políticas públicas e direitos humanos. Segundo Gil (2008, p. 153), “as fontes documentais tornam-se importantes para detectar mudanças na população, na estrutura social, nas atitudes e valores sociais etc.” Sendo assim, utilizou-se a referida técnica para a análise do artigo 30 da Constituição Federal e da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de que modo estão sendo respeitados na atual gestão política dos Municípios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É evidente que o objetivo da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi universalizar os direitos fundamentais a fim de que a máquina estatal, através de suas ações, pudesse proporcionar uma vida digna ao ser humano. Todavia, o Estado – memorado por Hobbes (2003) como um leviatã, um monstro marinho – é gerido por pessoas, as quais são facilmente influenciadas pelo desejo do poder e do dinheiro. Através da busca incessante dos agentes políticos pelo domínio local, sistemas ou culturas – como o mandonismo, coronelismo e clientelismo – se propagaram, tornando-se um grande obstáculo para a melhor promoção de políticas públicas pelos entes federativos.

Considerando-se que o ente federativo mais próximo do convívio do cidadão é o Município – especialmente na federação brasileira, dada a construção histórica – pode-se afirmar, através do estudo realizado, que as instituições municipais são as mais afetadas pelas práticas clientelistas. Visualiza-se, assim, um antagonismo entre o plano das ideias, composto pelos diplomas legais, e o plano real, composto por uma realidade fática repleta de entraves, entre os quais se destaca o clientelismo. Este, por sua vez, tem suas origens no Brasil ligadas ao mandonismo e ao coronelismo e, por esse motivo, torna-se uma prática de difícil combate, pois tornou-se uma cultura enraizada e caracterizada pela troca de favores, amizade, favorecimento e individualização de direitos.

A CF/88 delineou estratégias de descentralização política, administrativa e financeira, objetivando a melhor gestão das políticas públicas nos Municípios, bem como

a diminuição dos apadrinhamentos que ocorriam no âmbito do governo central. Ocorre que, como foi abordado, a descentralização não extinguiu as práticas clientelistas, mas, por outro lado, possibilitou que o clientelismo se desenvolvesse no âmbito local, tendo como sujeitos principais os líderes locais e a sociedade, sem que precisasse haver o intermédio de uma figura política a nível estadual ou nacional.

Gestores com práticas impessoais, ímprobas e individualistas refletem na governança do Estado, gerando um sistema político corrompido e pouco atuante nas políticas públicas. Esse prejuízo é bastante visível nas fontes midiáticas que, diariamente, mostram filas gigantescas nos hospitais, precarização das escolas, professores mal assalariados e outras questões fundamentais. No entanto, pouco se fala no clientelismo como a causa para tais dificuldades, porque, além de algumas atitudes serem consideradas normais para os setores marginalizados da sociedade, as trocas de favores são soluções rápidas para problemas emergenciais que geram sentimento de gratidão nas pessoas que, por sua vez, são ludibriadas com a ideia de que o agente político realizou um “favor”.

Após a visualização do problema da pesquisa, surge o questionamento: como extinguir as práticas clientelistas e, assim, colaborar para a promoção dos direitos humanos? Ora, essa pergunta não possui uma solução instantânea, pois a extinção das práticas clientelistas depende de um investimento a longo prazo na educação e na mudança das práticas sociais para uma gestão democrática. Através disso, será possível obter um maior engajamento da população nas consultas nacionais de políticas públicas, nos órgãos de controle e nas eleições a nível nacional, estadual e municipal. Parece simplista resumir o problema do clientelismo na falta de educação, mas, sem este primeiro passo, torna-se impossível erradicar a troca de favores que está naturalizada no convívio da sociedade.

Maiores investimentos na educação geraria uma sociedade mais consciente dos deveres dos gestores e dos direitos inerentes à pessoa humana, de forma que o clientelismo passaria a ser visto com maus olhos e o cidadão seria tratado como sujeito ativo no processo democrático. Dessa forma, as pessoas teriam a compreensão de que o acesso à saúde, educação, trabalho, lazer e outros direitos sociais são universais e indivisíveis, não devendo nenhum indivíduo se submeter às trocas de favores realizadas por agentes políticos corruptos e algozes da máquina estatal.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Carlos Alberto Novelino de. **Princípio republicano, cargo em comissão e clientelismo político nos municípios do estado do Rio de Janeiro: reflexões sobre a profissionalização da função pública no Brasil**. 2008. 116 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3620/000405733.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 out. 2019.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf. Acesso em: 19 out. 2019.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Baccaccia Versani. Barueri-SP: Editora Manole, 2007.

BRASIL. Constituição [(1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.. Acesso em: 16 out. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003. Acesso em: 17 out. 2019.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2015.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364/4949>. Acesso em: 27 out. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Jacyara Farias Souza. O cidadão supranacional: uma análise do remodelamento da compreensão de cidadania em face dos processos de integração e das ondas migratórias. In: VII CONPEDI, 2017, Braga. **Direito Internacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 120 - 137.

NUNES, Édson. **A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

PASE, Hemerson Luiz; MÜLLER, Matheus; DE MORAIS, Jennifer Azambuja. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. **Pensamento plural**, n. 10, p. 181-199, 2012. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/08.pdf>. Acesso em: 23 out. 2019.

PETERS, B. Guy. **American public policy: Promise and performance**. 11. ed. Los Angeles, California: Cq Press, 2018.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/0D/cp/v35n124/a0435124.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4604349/mod_resource/content/1/Direitos_Humanos_Democracia_e_Desenvolvi-1.pdf. Acesso em: 24 out. 2019.

SCHENINI, Pedro Carlos. **Políticas Públicas**. 2012. 128 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração, Instituto Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

VIEIRA, Ana Cristina. Clientelismo e serviços de saúde. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 1, p. 9-40, 2015. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3724>. Acesso em: 08 out. 2019.