

Parte II – Democracia, participação e políticas públicas
Capítulo 9 - O hibridismo na cultura política do
Distrito Federal: entre o clientelismo e a luta por
direitos mediante a participação social

Thaís Kristosch Imperatori

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

IMPERATORI, T. K. O hibridismo na cultura política do Distrito Federal: entre o clientelismo e a luta por direitos mediante a participação social. In: NEVES, A. V., and GHIRALDELLI, R., eds. *Trabalho, democracia e participação no Brasil* [online]. Brasília: Editora UnB, 2022, pp. 239-261. ISBN: 978-65-5846-130-2. <https://doi.org/10.7476/9786558461654.0011>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

O hibridismo na cultura política do Distrito Federal: entre o clientelismo e a luta por direitos mediante a participação social

Thaís Kristosch Imperatori

9.1 Introdução

O conceito de cultura política está presente na trajetória das ciências sociais buscando problematizar as relações que ocorrem na sociedade e que envolvem a dimensão política. Esse conceito já aparece nas produções de Rousseau, Burke, Tocqueville e Gramsci, associado a processos por vezes contraditórios na esfera da política, o que deu origem a abordagens diferentes (RENNÓ, 1998). Há, portanto, diferentes perspectivas teóricas e múltiplos significados para o termo, expressos pelos adjetivos: cultura política autoritária, democrática, provinciana, moderna, tradicional/atrasada, entre outros (GOHN, 2001).

Neste texto, considera-se que a cultura política permite compreender que o político perpassa outras dimensões da vida social para além das

instituições e da política partidária. Isso significa apreender as relações de poder embutidas em práticas sociais e seus significados. Nas palavras de Gohn (2001, p. 21), o termo se refere a uma “concepção ampliada de (e da) política, com ‘P’ maiúsculo”. Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 17) explicitam esse conceito ao se referirem ao “processo pelo qual o cultural se torna fato político”, ou seja, ao “laço constitutivo entre cultura e política, e a redefinição que essa visão implica” (p. 17).

O presente texto, tomando como ponto de partida a cultura política brasileira, busca problematizar a trajetória sociopolítica do Distrito Federal e a constituição de sua cultura política, marcadas ora por práticas conservadoras, manifestadas por clientelismo e trocas de favores no espaço público, ora por práticas democráticas e cidadãs. O desafio posto é expressar o hibridismo presente na cultura política distrital, que traz repercussões para as relações entre Estado e sociedade civil, a constituição de espaços participativos e o reconhecimento de direitos de cidadania.

9.2 Cultura política e realidade brasileira

A tentativa de explicar a formação da cultura política é uma tarefa árdua, embora necessária. Entre os anos 1980 e 1990, o conceito de cultura política se torna central para explicar o processo de redemocratização no Brasil. Busca-se, porém, reconstruir os traços históricos que construíram a cultura política brasileira e que permitiram a configuração de determinadas relações no campo político e nas práticas sociais.

Um desses traços refere-se à desigualdade, conforme apontado por Sales (1994). Tem-se aí o conceito de “cultura política da dádiva”, originada no período colonial e escravista, que se refere à “expressão política de nossa desigualdade social, mediante a relação de mando/obediência cuja manifestação primeira se deu no âmbito do grande domínio territorial que configurou a sociedade brasileira nos primeiros séculos de sua formação” (SALES, 1994, p. 1). Nessa perspectiva, a dádiva, ao não permitir a construção de direitos básicos, contribui para aprofundar desigualdades nas nossas relações sociais.

Uma das principais características da “cultura política da dádiva” é o ato de pedir, o que exige necessariamente um provedor forte. Essa figura existe desde o período colonial, identificada na grande propriedade fundiária, na qual o domínio rural ou territorial implica a contrapartida do favor e da subserviência. O latifúndio monocultor voltado para a exploração e baseado no trabalho escravo reforça o poder privado dos senhores da terra, que assumem o papel antagônico de provedores e expropriadores frente aos escravos (SALES, 1994). Tal período é referenciado por Neves (2008) pelo familismo, pelo patriarcalismo e pela estrutura privada da colônia.

Complementarmente à desigualdade, está a ausência de reconhecimento da cidadania. Sales (1994) utiliza, em sua análise, o conceito de “cidadania concedida” para referir-se à não cidadania do homem livre e pobre, dependente dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando. Destaca-se que os senhores rurais têm seu poder exercido para além do domínio privado e controlam também os aparelhos de justiça e a polícia, tornando o espaço público um clã.

A cidadania concedida está na gênese da construção de nossa cidadania. Isso significa que os primeiros direitos civis necessários à liberdade individual – de ir e vir, de justiça, direito à propriedade, direito ao trabalho – foram outorgados ao homem livre, durante e depois da ordem escravocrata, mediante a concessão dos senhores de terras. Essa dependência da população livre do Brasil escravocrata para com os senhores de terra é que dava aos observadores argutos aquela impressão de que o Brasil não tinha povo (SALES, 1994, p. 4).

A relação fundamental construída nesse processo é a do favor, a qual perpassou o início do período republicano e reforçou o poder privado das elites. Tal cultura política cria o que Sales (1994, p. 9) chama de “cimento das relações de mando e subserviência, que em última análise se relaciona às próprias raízes da desigualdade social brasileira”.

Tal qual Sales, Chauí (2007) considera que a relação construída entre público e privado é marcada por uma relação de favor e de mando-obediência. Desde o momento da distribuição das sesmarias

e capitânias hereditárias, a base foi a concessão das terras por favor do rei aos senhores. Trata-se de um dom do rei que, ao efetuar as doações, garante privilégios senhoriais aos proprietários no plano público. Esse mito possibilita a criação da visão do direito natural ao poder e a legitimação desse direito por meio de redes de favor e clientela, ocorrendo ainda a “sagração do governante”, nos termos da autora.

[...] o rei representa Deus e não os governados e os que recebem o favor régio representam o rei e não os súditos. Essa concepção aparece na política brasileira, na qual os representantes, embora eleitos, não são percebidos pelos representados como *seus* representantes e sim como representantes *do Estado* em face do povo, o qual se dirige aos representantes para solicitar favores ou obter privilégios. Justamente porque a prática democrática da representação não é realizada, a relação entre o representante e a população é de favor, clientela e tutela (CHAUÍ, 2007, p. 86, grifos da autora).

Está aí um dos elementos fundantes da sociedade brasileira, que se configura em mito fundador: “a fundação visa algo tido como perene (quase eterno) que traveja e sustenta o curso temporal e lhe dá sentido. [...] a fundação aparece como emanando da sociedade (em nosso caso, da nação) e, simultaneamente, como engendrando essa própria sociedade (ou a nação) da qual ela emana” (CHAUÍ, 2007, p. 9).

A relação de mando-obediência obstaculiza a construção da cidadania e o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos. Nos termos de Telles (2006, p. 88),

É certo que a sociedade brasileira carrega todo o peso da tradição de um país com passado escravagista e que fez sua entrada na modernidade capitalista no interior de uma concepção patriarcal de mando e autoridade, concepção esta que traduz diferenças e desigualdades no registro de hierarquias que criam a figura do interior que tem o dever de obediência, que merece o favor e proteção, mas jamais os direitos.

Esses elementos são centrais para a construção de uma cultura política autoritária e conservadora no Brasil. Neves (2008, p. 84) também analisa os fundamentos da cultura política brasileira no trecho a seguir:

A indistinção entre público e privado está presente na tradição política brasileira desde o processo de colonização. Persistia a ideia de um país atrasado, de um povo passivo, o que deu lugar à busca da ideia de um Brasil moderno, que superasse as próprias mazelas associadas ao imaginário de pobreza, desigualdade, políticas arcaicas, clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo. Esses conceitos permeiam a cultura política brasileira desde a República Velha.

Neves (2008) destaca a indistinção entre público e privado, sendo o primeiro a extensão do espaço privado do governante, e a ideia de um povo passivo e sem rupturas revolucionárias desde o Império. Tais compreensões formaram uma vertente do pensamento social brasileiro conservador, a exemplo de Oliveira Viana, Nestor Duarte e Gilberto Freyre. A autora apresenta elementos presentes no pensamento desses estudiosos que reforçam a necessidade de um Estado autoritário e centralizador como meio de superar o atraso brasileiro. Dentre os argumentos apresentados por Oliveira Vianna, está a apatia do povo, que não participa, não sabe votar e não se organiza coletivamente devido a uma falta de solidariedade social. Por essa razão, não estaria preparado para a democracia e demandaria um Estado centralizador e interventor que tornasse a sociedade mais madura politicamente.

No período dos anos 1970 e 1980, a percepção de um povo passivo dá lugar a uma nova perspectiva, com fortes movimentos sociais atuantes na luta pela redemocratização política e pela ampliação dos direitos de cidadania. O conceito de sociedade civil ganha destaque no cenário nacional, composto por um vasto conjunto de atores com organização coletiva, que tornaram públicas as carências e reivindicavam mais liberdade e justiça social frente à ditadura (DURIGUETTO, 2007).

Gerschman (2004, p. 67) define o período do final dos anos como um “momento *sui generis* na política brasileira no que se relaciona ao papel da sociedade civil, com o surgimento de diversas entidades em

diversos setores da vida social”, uma vez que, no processo de abertura política, houve um movimento de agitação e oposição política que passou toda a sociedade, promovendo amplo debate e mobilização social em torno do fim do regime vigente e em busca da democratização.

Na leitura de Carvalho (1998, p. 12, grifos da autora),

A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizou pela conquista do *direito a ter direitos*, do *direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade*, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição”.

Moisés (1992), ao analisar o processo de transição democrática, conclui que havia se formado uma nova cultura política graças à adesão a valores democráticos, sendo tais noções obtidas a partir de atitudes e orientações políticas dos indivíduos. Gohn (2001) também destaca o tensionamento entre uma cultura política tradicional, de ordem autoritária e excludente, e uma nova cultura política expressa pelos movimentos populares, que buscam redefinir a noção de cidadania e a relação entre público e privado.

Essa transição política, que durou mais de uma década, gerou um amplo movimento na sociedade em oposição ao autoritarismo. Tal movimento permitiu, ainda, uma mudança na atitude política de diferentes segmentos sociais (MOISÉS, 1992). Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 26) enfatizam que as práticas políticas dos movimentos sociais tendem a desafiar ou desestabilizar as culturas políticas dominantes:

o que está em questão para os movimentos sociais, de um modo profundo, é uma transformação da cultura política dominante na qual se movem e se constituem como atores sociais com pretensões políticas. Se os movimentos sociais pretendem modificar o papel social e se a cultura política também abrange campos institucionalizados para a negociação do poder, então os movimentos sociais necessariamente enfrentam a questão da cultura política.

É um contexto no qual a cultura política brasileira torna-se híbrida, nos termos de Canclini (*apud* NEVES, 2008). Isso porque há a coexistência de culturas que entrelaçam o tradicional e o moderno – no caso brasileiro, o autoritário e o democrático. Conforme afirma Neves (2008, p. 32), “a construção democrática e a consolidação de novos espaços públicos, a partir dos anos 1990, deveriam levar em consideração esse hibridismo cultural que os autores recuperam para estudar a convivência de traços conservadores, como o clientelismo em experiências de participação popular”.

Nos anos 1990, a cultura política brasileira foi marcada por uma “cultura da crise” (MOTA, 2008). Iniciada nos anos 1980, principalmente na economia e na política, essa crise gerou uma tensão entre o exercício dos direitos sociais, as políticas sociais e as novas necessidades do mercado. Observa-se então que, ao tempo em que a sociedade brasileira vivenciou um processo de democratização política, após o regime ditatorial, também experimentou uma profunda e prolongada crise econômica.

Esse discurso da crise teve um impacto concreto na realidade social e política brasileira, com questionamentos sobre o papel do Estado e da sociedade sob a ótica do neoliberalismo. A ênfase se dá na necessidade de reformas para a retomada do crescimento econômico, assim como o combate à inflação e uma reforma fiscal que potencialize o aumento da arrecadação. A perspectiva de um projeto de classe se pulveriza frente a um discurso genérico, no qual se formam alianças políticas a partir de um projeto transclassista (MOTA, 2008).

Nesse sentido, o discurso da crise, ou sobre a crise, é formador de uma cultura política que procura negar os referenciais teóricos, políticos e ideológicos, que permitiam, no caso brasileiro, até a segunda metade da última década, identificar propostas e práticas diferenciadas por parte das classes trabalhadoras e capitalistas acerca da situação social e economia do país (MOTA, 2008, p. 101).

Essa cultura política da crise constrói um conformismo social a partir do qual os interesses privados da classe dominante tornam-se genéricos e universais, como saída conjunta para a dita crise. Forma-se

o que Mota (2008) chama de “cultura da vontade corporativa”, fundada na estreita vinculação entre os interesses particulares e imediatos dos trabalhadores assalariados e os interesses dos empresários ligados aos setores mais expressivos do complexo industrial e financeiro.

Nesse contexto de “cultura da crise”, cria-se ainda a “cultura do voluntariado”, segundo Bonfim (2010, p. 15), a qual evoca o potencial colaborativo e solidário da sociedade civil no atendimento às necessidades sociais.

A “cultura do voluntariado” é resultado de uma dinâmica social complexa, permeada de contradições, em que o componente ideológico é decisivo para sua expansão e efetivação. A “cultura da crise”, ou seja, a ideia de que todos estão sendo penalizados com a crise e que a saída desta requer, além de sacrifícios, ajuda mútua, é terreno fértil para a expansão da atividade voluntária que aparece, neste momento, como a principal saída para a resolução dos “problemas sociais” tão acirrados diante da conjuntura da crise.¹

O que se percebe é a complexificação dos elementos que formam a cultura política brasileira contemporânea a partir da disputa entre projetos políticos. Conforme explicita Dagnino (2004), ocorre uma “confluência perversa”, nos termos da autora, entre um projeto democratizante e participativo, que propõe a expansão da cidadania e o aprofundamento da democracia com a garantia de direitos, e outro neoliberal, emergente nos anos 1990, que busca um Estado mínimo, com redução do seu papel de garantidor de direitos por meio do encolhimento de suas responsabilidades perante o social e a transferência destas para a sociedade civil. É a partir desse cenário que analisamos a construção da cultura política do Distrito Federal (DF).

¹ Nesse contexto de “cultura do voluntariado”, cabe problematizar o papel do terceiro setor e das organizações não governamentais frente ao atendimento das necessidades sociais e à relação com o Estado.

9.3 A miscelânea da cultura política distrital

A ausência de participação popular durante as primeiras décadas de existência do DF é um primeiro indicador a ser analisado na trajetória de sua cultura política. Isso porque, embora o distrito tenha sido criado na década de 1960, apenas em 1986 a sua população conquistou o direito de eleger representantes para o Congresso Nacional, assim como as demais Unidades da Federação. Na época, foram eleitos oito deputados federais e três senadores pelo DF. Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que o DF pôde eleger o seu governador e vice, além de 24 deputados distritais para a Câmara Legislativa. A primeira eleição foi realizada em 1990.

Em 1991, Joaquim Roriz, do Partido Trabalhista Renovador (PTR), foi o primeiro candidato eleito a assumir o governo do DF, após derrotar o médico Carlos Saraiva, do Partido dos Trabalhadores (PT). É importante observar que Roriz já havia ocupado o cargo de governador distrital de setembro de 1988 a março de 1990, após nomeação direta do então presidente José Sarney. A experiência política acumulada desde os anos 1960, nos cargos de vereador de Luziânia-GO, deputado estadual, deputado federal, vice-governador em Goiás e prefeito interventor em Goiânia, permitiu que ele tivesse uma importante base de apoio político (ANDRADE, 2008; ANTUNES, 2004).

Antunes (2004, p. 102) observa que, desde seu primeiro mandato, em 1988, Roriz realizou doação de lotes em áreas distantes do Plano Piloto, caracterizando o que definimos como cultura política clientelista e populista. Isso permitiu ampliar o apoio da população mais pobre para sua candidatura na eleição. Análise realizada por Lemos (2002, p. 81) vai na mesma direção ao afirmar que “essa política [de ocupação territorial] passa a ser utilizada como instrumento para angariar simpatias populares e com isso conseguir votos”.

De acordo com Andrade (2008), Roriz contou com o apoio de diferentes grupos: classes populares, partidos de centro e de direita e setores do empresariado local. Seu mandato foi marcado por programas sociais focalizados e fragmentados, além de uma política habitacional baseada na distribuição de lotes para indivíduos e famílias marginalizadas

que viviam em ocupações irregulares, o que gerou um crescimento desordenado e sem acesso a serviços públicos essenciais à população. Ao empresariado local eram oferecidas concessões como benefícios fiscais, venda de terras em licitações e leilões a baixo custo para especulação imobiliária, além de anistia fiscal e renegociação de dívidas.

Pesquisas apontam para a presença de traços assistencialistas e clientelistas no governo Roriz (ANTUNES, 2004; LEMOS, 2002). Em síntese,

Roriz sempre fez esse tipo de política em toda sua carreira. Com dubiedade, ele sempre transitou com prestígio entre a população de baixa renda, desorganizada e com carências de toda ordem, como uma espécie de “pai dos pobres”, e também entre as elites econômicas, que apoiavam este tipo de política que freava possíveis movimentos reivindicatórios e de protesto de parte da maioria da população – agia, portanto, como uma “mãe dos ricos”. Esses traços marcaram a ação política de Roriz (ANDRADE, 2008, p. 50).

Tais práticas não estão restritas à realidade do DF, mas permeiam toda a sociedade brasileira. O clientelismo tem como base trocas assimétricas que se expressam, de um lado, pela ajuda econômica e proteção; e de outro, de maneira menos tangível, pelo respeito e lealdade para com seu *patronus*, termo usado para se referir ao indivíduo que usa de sua influência para proteger e ajudar outro indivíduo, que se torna seu cliente e que retribui prestando-lhe certos serviços. Trata-se de patronagem, isto é, “um complexo de relações entre aqueles que usam sua influência, posição social ou algum outro atributo para ajudar e proteger aqueles que buscam ajuda e proteção” (BAHIA, 2003, p. 121).

Esses laços são especialmente funcionais em situações nas quais a estrutura formal das instituições é fraca e incapaz de fornecer, de modo constante e estável, bens e serviços, a exemplo dos primeiros anos de governo no DF. A relação entre pobreza, assistência e clientelismo no atendimento de necessidades é ainda mais evidente e relevante nas lacunas do Estado (NEVES, 2008). Aí está o assistencialismo, que reproduz a dominação e apresenta os serviços públicos como benefícios concedidos por políticos. As práticas assistencialistas

reiteram dependências e preservam os privilégios nas mãos de uns poucos. Portanto, são vazias de consequências transformadoras (SPOSATI *et al.*, 2010; ALAYÓN, 1995).

Nas eleições de 1994, sem poder concorrer, Roriz apoiou Valmir Campelo, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que ficou em primeiro lugar na votação do primeiro turno, mas acabou perdendo no segundo para Cristovam Buarque (PT). O novo governador é eleito com uma plataforma de oposição à Roriz. De acordo com Andrade (2008), um fator decisivo para essa eleição foi o envolvimento do nome de Roriz no escândalo de desvio de verbas federais e de denúncias de obras superfaturadas, contas fantasmas e pagamento de propinas a deputados distritais investigados na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento.

Entre 1995 e 1998, Cristovam Buarque trouxe inovações na forma de fazer política no DF (SOUSA, 1999; LEMOS, 2002). Dentre elas, está a abertura de novos canais de participação e controle democrático sobre o Estado e a implantação do Orçamento Participativo (OP).² Nas palavras do então governador, “o governo se propusera a fazer uma verdadeira ‘revolução de prioridades’, incompatível com uma máquina administrativa pesada, lenta, burocrática, mais preocupada em cumprir formalidades do que em responder as necessidades da população” (SILVA, 1999, p. 108).

A proposta era estabelecer uma política para a tomada de decisão sobre a alocação dos recursos públicos baseada na participação e que tornasse o governo mais transparente e democrático. Teixeira (1999), ao analisar a experiência do OP no DF no período, explicita que houve significativa participação popular e se buscou uma nova forma de elaboração do orçamento. Entretanto, o autor também identifica diversas dificuldades, como as relações de troca de apoio e barganha entre os poderes Legislativo e Executivo; a falta de clareza na descrição de subprojetos ou subatividades, que dificultou o acompanhamento

² O OP surgiu como projeto político do PT em Porto Alegre e tornou-se marca da gestão petista em diversas cidades brasileiras. Trata-se de um instrumento inovador de gestão na busca da participação popular e da democratização nas discussões da administração pública.

de sua execução por parte da comunidade; a não execução de muitos projetos aprovados no ciclo do OP, tendo em vista que, de acordo com relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), apenas 50% dos 494 subprojetos/atividades aprovados no OP e previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) foram executados; e a falta de recursos decorrente da destinação de apenas uma pequena parte do orçamento às deliberações do OP. Schmitz (1997) ainda aponta para a resistência da burocracia, que se manifestava contra a metodologia do OP, uma vez que este representaria perda de poder. Essa metodologia participativa foi interrompida logo após o fim do mandato de Cristovam Buarque e retomada novamente apenas em 2011, em um novo governo petista³ (OLIVEIRA, 2015; SOUZA, 2014).

Para Lemos (2002), o princípio da participação popular também esteve presente no processo de planejamento urbano desse governo. A área da educação também passou por momentos de euforia durante o governo Cristovam, com a materialização de um dos compromissos de campanha: a eleição direta para as direções de escolas (DÔRES, 2007). A greve dos professores de 1998, porém, trouxe dificuldades para o governo, sendo considerada inclusive como um fator que contribuiu para a não reeleição do governador no pleito seguinte. Têm-se aí elementos que apontam para a construção de uma nova cultura política, pautada na participação da sociedade civil nos processos de decisão, associada à ampliação de espaços democráticos, e na afirmação de direitos como conquistas e não concessões frente à cultura política clientelista do governo anterior.

Em 1998, Cristovam Buarque é derrotado e Joaquim Roriz reassume o governo do DF. Em seu novo mandato, “Roriz retoma os programas assistencialistas voltados para a população dos assentamentos e das novas cidades, seu principal reduto eleitoral, principalmente a

³ Oliveira (2015), em análise sobre o OP implantado no DF no período de 2011 a 2014, conclui que, apesar do interesse e da participação da sociedade civil, não houve uma real cogestão do orçamento nem socialização desse instrumento de poder. O OP tornou-se um mecanismo meramente consultivo. O poder decisório permaneceu concentrado nos representantes de governo, o que contribuiu para seu esvaziamento no decorrer dos anos.

distribuição de pão e leite e as cestas básicas” (ANDRADE, 2008, p. 55). Foi por meio dessa política assistencialista e clientelista que Roriz ampliou suas bases em cidades-satélite e também conseguiu apoio de novos grupos sociais, como cooperativas habitacionais, associações de transporte alternativo, entidades assistencialistas e Organizações Não Governamentais (ONGs), além de alguns sindicatos do funcionalismo público (ANDRADE, 2008). Essa conjuntura possibilitou sua reeleição no pleito seguinte, no qual Geraldo Magela (PT) foi derrotado no segundo turno com 49,37% dos votos. Roriz permaneceu no cargo até 2006, quando a Vice-Governadora, Maria de Lourdes Abadia, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assumiu o posto, mantendo as mesmas políticas.

De acordo com Dôres (2007, p. 6), “[a] pesar de quatro gestões e da representação de três partidos políticos no Governo, o DF, de 1991 a 2006, teve, de fato, apenas dois Governos, representados pelos governadores Joaquim Domingos Roriz, do PTR/PMDB, e Cristovam Buarque, do PT”. É inegável que a forma de fazer política de Roriz trouxe elementos fundantes para a cultura política do DF, a partir de práticas de favor, troca e assistencialismo que se mantiveram no decorrer de seus mandatos. O governo de Cristovam, por sua vez, trouxe tensionamentos a essas práticas políticas conservadoras, ao construir experiências de participação popular que visavam a democratização das decisões, a exemplo do OP e das eleições para gestores de escolas públicas. Tem-se aí um novo ator que entra em cena na política distrital, a sociedade civil. Isso não significa a ruptura com a cultura política anterior, tendo em vista que as bases de uma forma de fazer política tradicional persistiram no contexto do DF e tornaram-se obstáculos para a efetivação da transparência e da democratização das decisões políticas. Entretanto, identifica-se a possibilidade de construção de novas relações entre Estado e sociedade civil.

Cabe destacar que, mesmo inelegível até 2023, por ter sido considerado ficha-suja em 2006, quando era senador, devido ao escândalo da

chamada “Bezerra de Ouro”,⁴ Joaquim Roriz foi considerado o melhor governador do DF e teve 33,8% de aprovação entre os entrevistados em pesquisa realizada pelo Instituto Paraná Pesquisas, em 2015. José Roberto Arruda está em segundo lugar, com 28% de aprovação, seguido por Cristovam Buarque, com 17,5%, e Agnelo Queiroz, com 2,6%.⁵

A última década de governos do DF foi marcada por instabilidade política e institucional, com a divulgação de diversos casos de corrupção e desvio de recursos públicos na mídia. Em 2007, José Roberto Arruda, do Partido da Frente Liberal (PFL), assume o governo do DF, eleito ainda no primeiro turno com um discurso que enfatizava a necessidade de transparência do governo, aumento da eficiência dos gastos e melhoria nos serviços públicos. Em 2009, porém, a Polícia Federal deflagrou a Operação Caixa de Pandora, na qual foram realizadas buscas na residência do governador, em secretarias do governo e gabinetes de deputados da Câmara Legislativa do DF (CLDF) a fim de investigar suspeitas de desvio de recursos e corrupção.⁶

No ano seguinte, Arruda tem sua prisão preventiva decretada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Nesse momento, o vice-governador Paulo Octávio, do Democratas (DEM), assume o governo, ficando no cargo apenas 12 dias, quando pediu sua saída. Até o fim de 2010, o DF teve ainda mais dois governadores: Wilson Lima, do Partido da

⁴ Após descontar um cheque de R\$ 2,2 milhões, Roriz afirmou que o valor seria referente a um empréstimo realizado para a compra do embrião de uma bezerra de raça. A transação levantou suspeitas de lavagem de dinheiro e desvio de recursos públicos. A condenação em segunda instância foi divulgada na reportagem: TAHAN, Lilian. Roriz é condenado em segunda instância e vira ficha-suja. *Metrópoles*, Brasília, 15 out. 2015. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/roriz-e-condenado-em-segunda-instancia-e-vira-ficha-suja>. Acesso em: 2 mar. 2017.

⁵ Os dados da pesquisa estão na reportagem: Confira a íntegra do levantamento Paraná Pesquisas sobre o GDF (Congresso em foco, 2 jun. 2015). Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/confira-os-dados-na-integrada-pesquisa-sobre-o-gdf/>. Acesso em: 22 fev. 2017.

⁶ A operação foi amplamente divulgada na mídia e teve repercussão com o chamado Mensalão do DEM. Na ocasião, foram publicados vídeos que mostravam parlamentares e empresários recebendo maços de dinheiro entregues por Durval Barbosa, então Secretário de Relações Institucionais do governo.

República (PR), que ocupou o cargo como interino de fevereiro a abril por ser o presidente da Câmara Legislativa, e Rogério Rosso, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), eleito indiretamente como governador em abril de 2010, ocupando o cargo até o final do ano.

Em 2011, o PT retorna ao governo do DF, com a eleição de Agnelo Queiroz, que derrotou Weslian Roriz, esposa do ex-governador Joaquim Roriz.⁷ O mandato do novo governador foi permeado por investigações e denúncias de corrupção, desvio de dinheiro público e improbidade administrativa referentes à época em que Agnelo foi Ministro do Esporte e diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Além disso, ainda houve acusações de crime de responsabilidade fiscal e questionamentos do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) sobre os gastos efetuados pelo governador.⁸

⁷ Roriz renunciou à sua candidatura após ser barrado na Lei da Ficha Limpa e indicou sua esposa para a disputa. Nesse sentido, buscava-se assegurar que os negócios públicos continuassem a ser tratados como questão de família. De acordo com a manifestação de Roriz na época, “[n]ão posso mais ser candidato. Mas a eleição correrá em meu nome e o povo de Brasília me honrará, elegendo Governadora minha amada esposa, companheira de meio século, Dona Weslian Roriz, competente, honrada, humana e digna. Estarei com ela a cada minuto, da mesma forma que ela sempre esteve comigo, e foi a grande responsável pela alta dose de humanismo dos quatro períodos de governo que chefei” (Roriz anuncia que desiste de eleição e lança mulher ao governo do DF. *Portal G1*, Brasília, DF, 24 set. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/09/roriz-anuncia-que-desiste-de-eleicao-e-lanca-mulher-ao-governo-do-df.html>. Acesso em: 22 fev. 2017). Destaca-se que diversos membros da família Roriz fizeram carreira política, a exemplo de Liliane Roriz e Jaqueline Roriz, filhas de Joaquim Roriz. Ambas foram condenadas na Lei da Ficha Limpa. De acordo com reportagem do *Correio Braziliense*, trata-se do “Clã Ficha Suja” (CAMPOS, Ana Maria. Clã Ficha Suja: Joaquim Roriz e as duas filhas estão inelegíveis. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 19 abr. 2017. Disponível em: http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/19/interna_cidadesdf,589479/cla-ficha-suja-joaquim-roriz-e-as-duas-filhas-estao-inelegiveis.shtml. Acesso em: 19 abr. 2017).

⁸ Conforme reportagem: DUBEUX, Ana. Presidente do TCDF aponta erros graves nas contas de Agnelo Queiroz. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 22 ago. 2015. Disponível em: http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/08/22/interna_cidadesdf,495682/presidente-do-tcdf-apota-erros-graves-nas-contas-de-agnelo-queiroz.shtml. Acesso em: 9 fev. 2017.

Agnelo deixou o cargo em 2015, quando assumiu o governador eleito Rodrigo Rollemberg, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), em um contexto de crise financeira e dificuldades administrativas e de gestão.⁹ Rollemberg teve um governo com baixa aprovação popular. De acordo com pesquisa encomendada pelo jornal *Correio Braziliense* ao Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados, em julho de 2017, 67% consideraram a sua gestão como ruim (18%) ou péssima (49%).¹⁰ A aprovação do governador foi ainda menor em pesquisa realizada em dezembro do mesmo ano pelo Instituto Dados, a pedido do portal Metrôpoles, quando 73,4% dos brasilienses avaliaram o governo como ruim (25,2%) ou péssimo (48,2%).¹¹

Em maio de 2017, dois ex-governadores, Arruda e Agnelo, além do ex-vice governador Tadeu Filippelli, foram presos na operação da Polícia Federal *Stadium Panatenaico*, suspeitos de fraude e desvio de recursos das obras do Estádio Mané Garrincha para a Copa do Mundo de 2014. Orçado inicialmente em cerca de R\$ 600 milhões, o custo total foi de R\$ 1,575 bilhão. Investigação do Ministério Público Federal (MPF) aponta o recebimento ilegal de, pelo menos, R\$ 16,6 milhões.¹²

⁹ A crise financeira do GDF foi divulgada pelo governador Rollemberg em documento enviado ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios em 31 de dezembro de 2015, conforme reportagem: FILGUEIRA, Ary. Na despedida de 2015, Rollemberg dá última cartada e acusa Agnelo de crime de responsabilidade fiscal. *Metrôpoles*, Brasília, DF, 31 dez. 2015. Disponível em: <http://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/na-despedida-de-2015-rollemberg-da-ultima-cartada-e-acusa-agnelo-de-crime-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 9 fev. 2017.

¹⁰ Conforme reportagem: CAMPOS, Ana Maria. Pesquisa mostra que Rollemberg tem 67% de rejeição dos brasilienses. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 9 jul. 2017. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/07/09/interna_cidadesdf,608184/pesquisa-mostra-que-rollemberg-tem-67-de-rejeicao-dos-brasilienses.shtml. Acesso em: 12 ago. 2017.

¹¹ Conforme reportagem: ALVES, Pedro. Reprovação a Rollemberg chega a 73,4%, diz pesquisa Metrôpoles/Dados. *Metrôpoles*, Brasília, DF, 17 dez. 2017. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/reprovacao-a-rollemberg-chega-a-734-diz-pesquisa-metropolesdados>. Acesso em: 18 dez. 2017.

¹² Conforme reportagens: Ex-governadores Arruda e Agnelo são presos em operação da Polícia Federal. *Correio Braziliense*, Brasília, 3 maio 2017. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/05/23/>

A partir dessa breve trajetória, destaca-se que a formação sócio-histórica e a ação política distritais têm sido marcadas pelo predomínio de interesses corporativos e do uso da máquina pública para proveito pessoal, tendo em vista a quantidade de casos de corrupção e investigações de desvio de recursos públicos. Essas práticas são impeditivas para a consolidação da transparência e democratização da coisa pública e da mobilização da sociedade civil por direitos de cidadania.

Rennó Júnior (1997, p. 135) afirma a existência de uma “cultura política da desconfiança” no DF, manifestada pela descrença generalizada nos principais atores democráticos e pelo abandono da esfera pública como espaço de regulação da ordem. Nesse sentido, o autor afirma que “os representantes máximos dos órgãos, Juízes, a polícia, ministros de governo e parlamentares, todos atores chaves para a manutenção do regime democrático, contam com níveis muito baixos de confiança da população” (RENNÓ JR., 1997, p. 77). E ainda continua: “[a]s instituições de representação política da população, cuja essência de seu compromisso é baseada na confiança dos representados, pelo menos no modelo teórico, na prática da realidade brasileira, está muito distante desse ideal”.

Isso se torna um empecilho para a difusão da crença nos valores democráticos, uma vez que, diante de conflitos, há uma opção pela fuga da norma legal e pela imposição do poder pessoal. Para o referido autor, uma das expressões dessa cultura no DF é a baixa participação em associações sociais, culturais, políticas e religiosas, o que evidencia um desinteresse por assuntos coletivos. “O cidadão do DF também envolve-se pouco em atividades reivindicatórias de melhorias para grupos específicos e de solução de problemas sociais determinados” (ibid., p. 75). Rennó Júnior (1997, p. 90) ainda complementa: “[a] ação coletiva na sociedade do DF é invisível por que de fato não existe para a maioria da população”.

interna_cidadesdf,597079/policia-federal-cumpre-mandados-de-prisao-contrarruda-e-agnelo.shtml. Acesso em: 24 maio 2017; CAMPOS, Ana Maria. Agnelo, Arruda e Filippelli receberam R\$ 16,6 milhões com Mané, aponta MPF. Correio Braziliense, Brasília, DF, 12 abr. 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/04/12/interna_cidadesdf,673042/agnelo-arruda-e-filippelli-receberam-r-16-6-milhoes-com-mane-aponta.shtml. Acesso em: 18 abr. 2018.

Há, porém, estudos que apontam para a capacidade de mobilização da população do DF em organizações e movimentos para luta coletiva por direitos, principalmente em regiões periféricas, com maiores índices de pobreza e precariedade no acesso a serviços públicos. Boschi (1987, p. 50), por exemplo, considera o DF como “local privilegiado para o estudo dos movimentos de moradores enquanto novos canais de expressão política”. Um caso emblemático refere-se a Ceilândia, onde a associação Incansáveis Moradores de Ceilândia mobilizou a população local para regularização da posse dos terrenos, por meio de reuniões, assembleias, demonstrações públicas e a formação de um comitê para reivindicar ao governo o atendimento de suas necessidades (BOSCHI, 1987; LEMOS, 2002; RESENDE, 1991). Existem também estudos sobre a mobilização e participação coletiva da Associação de Moradores da Vila Paranoá na década de 1980 (LEMOS, 2002; IWAKAMI, 1991) e a trajetória de associativismo na Vila Planalto (ZARUR, 1996).

Em outras situações, as contradições entre participação social e concessão do governo ficam mais explícitas. Assim relata Lemos (2002, p. 76) a respeito da implementação de Samambaia, nos anos 1980: “os moradores reivindicam a infraestrutura mínima, o governo, além de não ouvi-los, removia para o local os moradores das favelas erradicadas, acelerando assim a distribuição de lotes semiurbanizados”. A mobilização da sociedade civil e dos movimentos sociais questiona a cultura política tradicional rumo à ampliação de direitos de cidadania e à construção de uma nova relação entre público e privado (GOHN, 2001).

Tem-se, então, um contexto no qual a cultura política se torna híbrida, marcada pela coexistência de culturas que entrelaçam traços conservadores, como o clientelismo, e experiências de participação popular (NEVES, 2008). É esse hibridismo que permite a construção de tensionamentos em torno da mobilização e da luta por direitos de cidadania.

Embora a análise presente neste texto siga a trajetória histórica dos governos, é no terreno da sociedade civil e no seu encontro com o Estado que se colocam os hibridismos da cultura política, a exemplo dos processos de mobilização e reivindicação por direitos, na busca por romper com práticas de favor e concessão. Em síntese, podemos afirmar que a cultura política no DF foi marcada pelos efeitos da cultura

política clientelista e assistencialista, da cultura política participativa e da cultura política corporativa. Há, portanto, um hibridismo, em que a participação popular na luta por direitos existe, mas a cultura política conservadora, autoritária e corporativa prevalece como dominante.

9.4 Considerações finais

No presente texto, buscamos mostrar a relação entre diferentes culturas políticas que se tornam híbridas durante o processo de participação, mobilização e organização da sociedade civil na luta por direitos sociais no Distrito Federal. A análise tem por referência a cultura política brasileira, que é marcada por essas contradições e hibridismo. Traços dessa cultura se particularizam no DF.

Vimos que a cultura política no DF é permeada pelos efeitos *i)* da cultura política clientelista e assistencialista, *ii)* da cultura política participativa e *iii)* da cultura política corporativa. Observa-se, dessa forma, um caráter híbrido, em que a participação popular na luta por direitos tenta consolidar uma nova cultura participativa, mas a cultura conservadora, autoritária e corporativa se impõe como hegemônica. O desafio posto neste artigo é ressaltar a importância de entender que existem diferentes culturas políticas no DF, construídas na relação entre governo e sociedade civil, e que esse hibridismo é fundamental para desvelar as relações de poder, favor, mando e subserviência da sociedade civil, principalmente da população mais pobre.

A luta por direitos é, portanto, atravessada por mecanismos anti-democráticos, que tentam tornar invisível o ativismo dos sujeitos que reforçam uma cultura participativa enquanto única forma de resistência da sociedade civil frente a uma cultura política brasileira fundada no favor e no autoritarismo, jamais nos direitos sociais. O ativismo da sociedade civil na construção de uma nova cultura política é a única alternativa de resistência em um contexto marcado por práticas anti-democráticas que reforçam não o cidadão, e sim o cliente do Estado. O desafio está posto.

Referências

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ANDRADE, Antônio Carlos de. *Joaquim Roriz: a força do populismo entre os eleitores do Distrito Federal*. 2008. 65 f. Monografia (Especialização em Ciência Política) – Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, 2008.

ANTUNES, Gabriela Borges. *O poder político no Distrito Federal: a trajetória de Joaquim Roriz*. 2004. 132 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2004.

AYALÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza*. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 1995.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro, RJ; São Paulo, SP: Renovar, 2003.

BONFIM, Paula. *A “cultura do voluntariado” no Brasil*. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo, SP: Vértice, Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro, RJ: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

CARVALHO, Maria do Carmo A. *A Participação Social no Brasil hoje*. *Pólis Papers*, São Paulo, SP, 1998.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DÔRES, Sônia Aparecida das. *Educação e partidos políticos: análise da concepção de cidadania em governos do Distrito Federal (1995-1998 e 2003-2006)*. 2007. 204f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo, SP: Cortez, 2007.

GERSCHMAN, Silvia. *A democracia inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2004.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor*. Coleção Questões da nossa época. 2 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

IWAKAMI, Luiza Naomi. Vila Paranoá: a luta desigual pela posse da terra urbana. In: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília, DF: EdUnB, 1991.

LE MOS, Maria del Consuelo. *A construção da cidadania: planejamento urbano sustentável e participação popular*. 2002. 190f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002.

MOISÉS, José Álvaro. Democratização e cultura de massas no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, SP, n. 26, ago. 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2015.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 5 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2008.

NEVES, Angela Vieira. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro, RJ: Gramma, 2008.

OLIVEIRA, Priscila Nolasco de. *Democracia e participação social: um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal*. 2015. 206f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

RENNÓ JR., Lúcio R. *Cultura política da desconfiança: o estudo do Distrito Federal*. 1997. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1997.

RESENDE, Mara. Movimentos de moradores: a experiência dos inquilinos de Ceilândia. In: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília, DF: EdUnB, 1991.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, SP, ano 9, v. 25, p. 26-37, jun. 1994. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_25/rbcs25_02.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.

SCHMITZ, Laudir Francisco. *O orçamento participativo no Distrito Federal*. 1997. 91f. Dissertação (Departamento de Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1997.

SILVA, Heliton Leal. *Gestão urbana e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo no Distrito Federal*. 1999. 142f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

SOUSA, Rita de Cacia Vieira Martins de. *Gestão do sistema público de ensino do Distrito Federal no período de 1995 a 1998: uma gestão praxística e multirreferenciada?* 1999. 216f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de. *A qualidade da democracia do orçamento participativo do Distrito Federal: o caso da região administrativa de Ceilândia*. 2014. 94f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira *et al.* *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 11 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

TEIXEIRA, Graziela Dias. *Orçamento participativo e cultura orçamentária*. 1999. 129f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ZARUR, Sandra Beatriz. Vila Planalto: um caso de resistência popular. *In: PAVIANI, Aldo (org.). Brasília, moradia e exclusão*. Brasília, DF: EdUnB, 1996.