

O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira

Patrimonialism and its reflections in the Brazilian public administration

Flávia Carvalho Mendes Saraiva¹

RESUMO

Este artigo traz um breve relato das origens do patrimonialismo brasileiro, oriundo do Estado patrimonial português, e constata que mesmo diante de todas as transformações históricas e culturais, preservou sua característica fundamental, representada pela presença nos quadros burocráticos de um determinado estamento, e posteriormente classe, que rege e governa observando apenas seus próprios interesses, sem atentar para as normas legais e a impessoalidade, valor fundamental no exercício do múnus público. O propósito deste estudo foi discutir a importância de compreender, a partir de resgate histórico, como se formou a administração pública brasileira, e verificar a influência do patrimonialismo institucionalizado pelo Estado colonial português – que ainda está presente na administração brasileira contemporânea. Este trabalho foi realizado com objetivo de conhecer e verificar as diferentes contribuições disponíveis sobre o tema, abordado a partir de uma consulta à literatura nacional e estrangeira. Como metodologia, realizou uma pesquisa qualitativa, bibliográfica, de caráter exploratório. Esta pesquisa contribuiu para a atividade acadêmica ao possibilitar a compreensão do sistema administrativo brasileiro dentro de uma estrutura marcada por origens patrimonialistas, fator este percebido pelo próprio Estado nas tentativas de mudança com as reformas administrativas. Concluiu-se que o patrimonialismo brasileiro vem se reinventando com o passar dos anos, e que as relações de clientelismo vêm sobrevivendo,

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (2016). Especialista em Direito e Processo Tributários pela Unifor (2006). Bacharel em Direito pela Unifor (2004). Advogada. Professora dos cursos de Direito do Centro Universitário Christus (Unichristus) e da Faculdade Maurício de Nassau (Uninassau). Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas da Uninassau, Fortaleza. E-mail: flaviacarvm@gmail.com

através da readequação de tais práticas às novas realidades, inclusive as de mercado.

Palavras-Chave: Patrimonialismo. Administração Pública. Evolução. Reformas.

ABSTRACT

This paper presents a brief report of the origins of Brazilian patrimonialism, originating from the Portuguese patrimonial State, and verifies that even before all historical and cultural transformations, it preserved its fundamental characteristic, represented by the presence in the bureaucratic frameworks of a given estate of the realm, and later class, which rules and governs by observing only its own interests, with no regard to legal norms and to impersonality, a fundamental value in the exercise of the public office. The purpose of this study was to discuss the importance of understanding, from historical rescue, how the Brazilian public administration was formed, and to verify the influence of institutionalized patrimonialism by the Portuguese colonial State – still present in contemporary Brazilian administration. This paper was carried out to know and verify the different contributions available on the theme, approached from a consultation of national and foreign literature. As a methodology, it conducted a qualitative, bibliographical and exploratory research. Thus, this research contributed to the academic activity by enabling the understanding of the Brazilian administrative system within a structure marked by patrimonialist origins, a factor perceived by the State itself in the attempts to change with administrative reforms. In conclusion, Brazilian patrimonialism has been reinventing itself over the years, and the patronage relations have survived through the readjustment of such practices to new realities, including those of the market.

Keywords: Patrimonialism. Public Administration. Evolution. Reforms.

Recebido: 15-04-2019

Aprovado: 09-09-2019

1 INTRODUÇÃO

A administração pública tem como escopo duas grandes ações. A primeira, como já diz seu próprio nome, exercer as atividades próprias de direção decorrentes de sua organização. Já a segunda engloba a grande finalidade do Estado, que trata da gestão dos interesses públicos na prestação dos direitos fundamentais e de tudo que interfira diretamente no bem-estar da coletividade, com o interesse de alcançar o que for melhor para a população. Assim, a função administrativa consiste precipuamente em promover a satisfação dos interesses de seus cidadãos, em consonância com o conjunto de direitos fundamentais dispostos no texto da Carta Magna.

Porém, no caso do Brasil, nos deparamos com um sistema político no qual os gestores não reconhecem os limites entre público e privado. Exercem suas atividades buscando apenas satisfazer suas necessidades pessoais ou de certa classe, desconsiderando quais são os desejos e carências reais da população.

Machado de Assis, em uma de suas duras críticas à sociedade brasileira da época, narra em seu conto “Teoria do Medalhão”² o diálogo entre pai e filho, ocorrido após o jantar de comemoração dos 21 anos do jovem. Um dos conselhos que o pai deixa para o filho é que “o nome fica ligado à pessoa”, ou seja, ele deveria se tornar um medalhão para com isso obter fama, prestígio e poder. O Bruxo do Cosme-Velho nada mais fez do que retratar a sociedade patrimonialista do séc. XIX, e que até hoje persiste, reflexo da cultura que se desenvolveu no Brasil, arraigado na configuração de dominação tradicional do poder, que subjuga o interesse público em benefício do particular.

Diante do exposto, este artigo discute a importância de compreender, dentro de um resgate histórico, a formação da administração pública brasileira e de como o patrimonialismo institucionalizado pelo Estado por-

² Conto de Machado de Assis, originalmente publicado em Gazeta de notícias no ano de 1881 e posteriormente recompilado em papéis avulsos.

tuguês ainda está presente na administração brasileira contemporânea, e tem como objetivo geral analisar o sistema administrativo brasileiro dentro de uma estrutura marcada por origens patrimonialistas, o que vem sendo percebido pelo próprio Estado nas tentativas de mudança com as reformas administrativas. Porém, o patrimonialismo vem se reinventando, o que possibilita sua readequação às novas realidades, inclusive as de mercado.

Quanto aos aspectos metodológicos, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, de caráter qualitativo e exploratório, no qual o tema foi abordado a partir de uma consulta à literatura nacional e estrangeira, com base em material elaborado, principalmente de livros e artigos científicos, além de instrumentos normativos, como as Constituições Federais brasileiras, legislações esparsas e documentos elaborados por órgãos da administração pública.

2 COMPREENDENDO O FENÔMENO DO PATRIMONIALISMO

Deve-se a origem do termo “patrimonialismo” ao sociólogo Max Weber (1864-1920), em sua obra *Economia e sociedade (Wirtschaft und Gesellschaft)*, ao abordar as formas de poder político e a legitimidade, quando estabelece os sistemas de dominação e de poder. Desta feita, Weber (1999) demonstra o elo direto entre obediência e ordem, e de dominação e poder. Assim, este último corresponde ao desejo do outro de impor sua vontade, e de como aquele que recebe a ordem a aceita e cumpre, tratando assim de uma relação de dominação e dominado, fundada num grau de desigualdade.

A dominação (*Herrschaft*) legitima o poder (*Macht*) oferecendo-lhe aceitação popular, exercida mediante a autoridade e tornando válidas as associações entre os indivíduos. Logo, o sujeito passivo (dominado) acaba acatando por vontade própria aquilo que lhe fora ordenado pelo sujeito ativo (dominante).

Segundo Raymond Aron, os tipos de dominação explicitados por

Weber são em número de três: racional, tradicional e carismática.

A tipologia se fundamenta, portanto, no caráter próprio da motivação que comanda a obediência. Racional é a dominação baseada na crença na legalidade da ordem e dos títulos dos que exercem a dominação. Tradicional é a dominação fundamentada na crença do caráter sagrado das tradições antigas e na legitimidade dos que são chamados pela tradição a exercer a autoridade. Carismática é a dominação que se baseia no devotamento fora do cotidiano, justificado pelo caráter sagrado ou pela força heroica de uma pessoa e da ordem revelada ou criada por ela (ARON, 2000, p. 496).

Na dominação tradicional, deve-se obediência ao senhor, que é aquele que manda, em razão de sua própria dignidade. Fundamentada na tradição, a vontade do senhor é norma, independentemente de estar certa ou errada, e se baseia naquilo que ele acredita a partir do seu ponto de vista pessoal e particular. É importante ressaltar que esta aceitação necessitava ser comprada ou conquistada por meio de favores, através de relações pessoais e até mesmo fundada em dependência econômica entre senhor e súdito.

Cita Weber (1999) duas formas de apresentação da dominação tradicional presentes na história mundial: a estamental, presente na Idade Média, com o feudalismo (em que vassalos e senhores feudais estabeleciam uma relação de dominação e dependência fundamentadas na lealdade pessoal) e a patriarcal, constituída por meio de relações de subordinação pessoal ao senhor (familiar, funcionários, amigos pessoais e favoritos). Estas também podem se basear na dependência econômica e na força física, e o senhor pode utilizá-las como instrumento de coação e até mesmo de punição no caso de desobediência de uma ordem por um dominado, pois são vistas como ações prerrogativas daqueles que mandam.

Desta feita, com relação ao regime político, ao identificarmos a presença do patriarcalismo, este regime assume o caráter patrimonialista, no qual súditos não possuem direitos, que são concedidos e retirados de acor-

do com a vontade de seu senhor, sem qualquer necessidade de motivação. Prevalece no patriarcalismo a ausência da distinção entre o governante e o Estado (privado *versus* público). De acordo com Raquel Gandini, nos Estados patrimonialistas podemos verificar

como traços relevantes, a indistinção clara e efetiva entre as esferas e patrimônio públicos e privados, a frequente predominância do poder executivo sobre os poderes legislativo e o judiciário, a ausência da tradição de bases contratuais em suas relações de poder. A estes aspectos se acrescentam, conseqüentemente, a debilidade de instituições representativas e o predomínio de governantes e governos personalistas, demagógicos e caudilhistas, mesmo em tempos republicanos. Também tem sido constante o exercício do poder por parte de uma camada burocrática e elite política, de forma centralizada (2008, p. 203-204).

Com relação ao Estado brasileiro, a expressão “patrimonialismo” é bastante utilizada, principalmente quando se discute os problemas que envolvem corrupção, ausência de participação política das classes populares, a concentração de poder nas mãos de algumas famílias e até mesmo a atuação do Poder Judiciário no favorecimento de indivíduos.

Jessé Souza (2015) ressalta que a noção de patriarcalismo é subutilizada e acaba sendo mais empregada dentro de uma perspectiva política do que científica, ao ser tratada como forma de justificação da realidade social e da corrupção do Brasil. Afirma que ao ser analisada desta maneira, simplifica e empobrece o debate, pois é discutida a partir da ideia de que se refere apenas a uma suposta ação de exploração do Estado pela elite e pela sociedade, ao designá-lo como a origem de todas as misérias do Estado brasileiro. Assim,

O tema do patrimonialismo, precisamente por sua aparência de crítica radical, dramatiza um conflito aparente e falso, entre mercado idealizado e Estado “corrupto”, sob o preço de deixar à sombra todas as contradições sociais de uma sociedade – e nela incluindo tanto seu mercado quanto seu Estado –, que

naturaliza desigualdades sociais abissais e um cotidiano de carência e exclusão. Essa é a efetiva função social da tese do patrimonialismo no Brasil (SOUZA, 2015, p. 34).

Desta feita, se faz importante entender como ocorreu o processo histórico da formação do patrimonialismo brasileiro, como influenciou a dominação política presente no Estado brasileiro, e quais foram seus reflexos na administração pública.

3 ORIGENS DO PATRIMONIALISMO NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA FORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATÉ A REPÚBLICA VELHA

Ao tratarmos das origens históricas do patrimonialismo no Brasil, vários autores, como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Florestan Fernandes se manifestaram sobre a origem desta prática, sendo Raymundo Faoro, em sua obra *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro* (1958), um dos que mais se aprofundaram sobre o estudo deste fenômeno.

Aponta Faoro que, decorre da colonização portuguesa e da sua forma de organização a origem do patrimonialismo no Brasil. O autor busca aplicar a tese weberiana de patrimonialismo ao compreender que este se encontra presente na própria história de formação e de organização do Estado português.

Portugal, desde seu processo de estatização, era um Estado com imenso patrimônio rural, que se confundia com o domínio da casa real. Tal fator tornava impossível distinguir o que era do Estado e o que era do rei (FAORO, 2012, p. 18). Quanto à questão da dominação, o rei português mandava, e seus súditos obedeciam, sem intermediários. Era senhor

de tudo e sua propriedade (terras e tesouros), rendas, e despesas, se confundiam em seus aspectos públicos e particulares (Ibidem, p. 23). Diante disto, compreende Faoro que desde sua origem o estado português era eminentemente patrimonialista, haja vista se organizar burocraticamente com a presença latente da dominação do soberano sobre o súdito, anulando as liberdades individuais, tendo em conta exercer o pleno controle das atividades econômicas, dos contratos da concorrência, e inclusive a autorização e regulação do exercício das atividades profissionais (Ibidem, p. 35).

E com esta forma de organização e atuação, se deu o processo colonizatório brasileiro, através do exercício do monopólio real sobre a forma de concessão para a exploração das terras recém-descobertas mediante a concessão de cartas de privilégios³. O Brasil era um negócio do rei, exercido por meio da exploração mercantil do pau-brasil e do emergente cultivo da cana-de-açúcar. Gerido e protegido pela realeza e completamente integrado à estrutura patrimonial e burocrática do Estado português.

A colonização era essencial para manter a posse do território conquistado e necessária para o bom funcionamento do comércio que era praticado pelo Estado. Visto como um empreendimento, a escolha dos “gestores” da empresa era de responsabilidade do rei, exercida inicialmente através das feitorias, que foram utilizadas em maior parte para promover a ocupação das terras, sendo as primeiras criadas em 1502 e 1504⁴. Com o aumento da quantidade de pedidos ao rei para estabelecerem-se no Brasil, Dom João III optou pela divisão do território em capitânicas hereditárias, que foram distribuídas entre fidalgos chamados de donatários, que receberam de El-Rei privilégios e poderes como forma de estimular a ocupação (DEL PRIORE, 2010, p. 41).

Assim, a responsabilidade inicialmente auferida aos donatários nada mais era do que uma delegação pública de poderes engendrada e

3 Nas palavras de Faoro, “o rei permaneceria comerciante, sem envolvimento imediato no negócio, mas vigilante, com o aparelhamento estatal a serviço de seus interesses. O primeiro concessionário, um cristão-novo, Fernão de Loronha, associou à empresa os mais ricos comerciantes de Lisboa. A concessão se fez mediante cartas de privilégio, na forma das antigas praxes portuguesas com respeito aos comerciantes estrangeiros.” (FAORO, 2012, p. 125).

4 Cabo Frio, Rio de Janeiro e Pernambuco.

controlada pela realeza, que de forma barata e eficaz garantia a exploração e o aproveitamento das riquezas produzidas pela colônia, principalmente com a inserção do cultivo da cana-de-açúcar. Desta feita, seriam um

estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português. [...] constituídas na base do sistema político-administrativo do reino, com as adaptações sugeridas pela extensão brasileira (FAORO, 2012, p.138).

Porém, o sistema de capitanias hereditárias entrou em colapso, tornando necessária a intervenção do monarca português para centralizar de forma mais eficaz e eficiente o poder em suas mãos, principalmente, em razão da privatização, segundo Faoro, de donatários e colonos, criando um estamento social que não mais respeitava seus próprios feudos, criando assim, a figura do Governo-Geral, tendo sido Tomé de Sousa o primeiro governador geral.

Del Priore (2010) ressalta que não houve consistência nas diretrizes administrativas até meados do séc. XVIII, pois ao longo do tempo governadores e depois vice-reis trariam mais regimentos e instruções, que eram elaboradas de acordo com a conjuntura do momento. Mesmo diante desta tentativa de controle, organizou-se um quadro de burocratas precário, o que emperrava a máquina governamental. A distância entre o centro do poder exercido em Lisboa e a administração colonial não se encontravam, principalmente nas áreas mais distantes.

Esta situação originou o aparecimento de outras formas de poder baseadas no patriarcalismo, presente principalmente nos casos de casamentos entre os filhos dos senhores de engenho e dos funcionários da administração da metrópole. Estas alianças interferiam na escolha dos postos de prestígio e de comando nas Câmaras, e também nas decisões judiciais. Nos sertões, surgiram os grandes chefes locais abastados e dotados de poder. Donos de terras e escravos, eram bastante violentos e comandavam

confrontos sanguinários que vinculavam suas famílias e aliados por gerações, sendo estes conflitos desprezados pelas autoridades da metrópole, que não se intrometiam, nem os contrariavam, principalmente dentro de seus domínios.

O início do séc. XIX marca uma transformação nas relações patrimonialistas no Brasil. A vinda de D. João VI em 1808, fugindo de Napoleão Bonaparte, altera o elo entre colônia e metrópole, em especial no que diz respeito às conexões que se desenvolveram sem a presença do rei. A corte portuguesa precisava ser alocada e as autoridades locais perdem seu poder para dar lugar aos fidalgos e aos funcionários reais que acompanharam D. João VI, tendo, como lamenta Faoro, “os vícios e os abusos atravessado o Atlântico” (2012, p. 289).

Para o autor, a transmigração da corte portuguesa sobrepôs totalmente a estrutura administrativa estabelecida na colônia, tendo atingido não apenas os indivíduos que dela participavam, mas a ordem social e econômica que sentiu seu poder ameaçado, gerando conflitos armados. Em face da opressão, principalmente aquela gerada em razão da alta taxação dos tributos para custear os altos gastos da instalação da corte no Brasil, muitas revoltas contra o domínio português ocorreram de forma sucessiva e, como a Inconfidência Mineira, sofreram a influência dos ideais liberais e sua aliança com os grandes proprietários agrários.

A revolução de 1820 em Portugal e a volta da família real promove, mais uma vez, uma reestruturação do poder. O Brasil voltaria a ser colônia, e os altos estamentos formados por brasileiros se preocuparam com o reestabelecimento do pacto colonial e a perda dos benefícios concedidos pelo rei de Portugal, principalmente as famílias ricas e poderosas, que visando a manutenção de seus interesses apoiaram o rompimento com a metrópole e conduzidos por José Bonifácio se aliaram ao príncipe D. Pedro I.

Com a proclamação da independência, surge um Estado, e o novo imperador precisa promover a organização administrativa e política deste

país independente. De acordo com Faoro (2012), D. Pedro I não consegue reestruturar esta nova ordem política, mantendo a sistemática da administração colonial centralizadora com o estabelecimento do Poder Moderador, estabelecido pela Constituição do Império de 1824 (BRASIL, 1824). Desta feita, buscou manter o controle do país em suas mãos, e as estruturas que já existiam intactas.

O regime colonial não se extingue, pelo contrário, passa por um processo de modernização: os remanescentes bragantinos se atualizam com a permanência do divórcio entre o Estado, monumental, aparatoso, pesado e a nação, informe, indefinida, inquieta. Uma ordem metropolitana, reorganizada no estamento de aristocratas improvisados, servidores nomeados e conselheiros escolhidos, se superporia a um mundo desconhecido, calado, distante (Faoro, 2012, p. 331).

Durante o Segundo Reinado se manteve o sistema de dominação tradicional, desta vez exercido pelo imperador D. Pedro II, que representa o poder. Em volta dele, a aristocracia perpetua seu poder de forma hereditária, mantendo no que pode a eleição e a permanência dos cargos dentro de seus círculos familiares e de amizade. Esta aristocracia governamental se apropria do Estado para também comandar, crescendo ainda mais a importância dos cargos públicos como instrumento de poder e moeda de troca.

No fim dos anos de 1870, nos deparamos com um grave momento de crise institucional do Império, que levará, em 1889, à proclamação da República, gerada principalmente pela quebra deste pacto de mútua cooperação entre Império e aristocracia, rompido principalmente pela abolição da escravatura, que devastou completamente a relação entre o governo e os proprietários rurais. Estes compreendiam a libertação dos escravos como uma traição e um confisco ao seu direito de propriedade privada. Lília Moritz Schwarcz (1998, p. 659) afirma que a abolição definitiva foi um dos principais motivos para a queda do imperador, haja vista ter sido uma das grandes perdas de apoio ao regime, pois representou o desprestígio de uma minoria muito ativa, que, como forma de retaliação, se uniu rapidamente

para o lado dos republicanos, mesmo tendo sido premiada com títulos de baronato, e com a justificativa das pressões externas, tendo a falta de indenização das “peças” sido a gota d’água que selou o rompimento com o Estado imperial.

De igual forma, não se deve esquecer do estremecimento das relações entre o exército e o governo imperial, que se encontrava extremamente deteriorada em razão da política de enfraquecimento promovida através do desaparelhamento e da desmobilização das forças armadas (DEL PRIORE, 2010).

Outro ponto que deve ser lembrado como motivador da crise foi de caráter político, representado pela interrupção de mandatos e a convocação de novas legislaturas por D. Pedro II, o que não era bem visto pelos partidos políticos, considerando-se tais atos, prerrogativas do Poder Moderador, serem vistos como um obstáculo ao fortalecimento das oligarquias regionais, principalmente as das regiões Sul e Sudeste. Inclusive o exercício de tal prerrogativa fora exercida pelo Imperador por diversas vezes, segundo afirma Christian Edward Cyril Lynch, que este,

na medida do possível, valeu-se da faculdade de escolher os senadores para, na impossibilidade de, no regime constitucional, promover ele diretamente as reformas nas quais acreditava – entre elas, a eleitoral –, constituir uma verdadeira casta de administradores públicos de alto gabarito, que primavam pela honra pessoal e pela integridade moral. Quanto à faculdade de dissolver a Câmara dos Deputados, valeu-se desse expediente – respeitando as praxes parlamentares que se iam desenvolvendo – por mais de dez vezes em seu reinado, a fim de que os dois partidos monárquicos se alternassem no poder, em vez de promover golpes que ali os alçasse. O último se dera em 1842, quando das revoltas liberais em São Paulo e Minas Gerais. Foi esse rodízio que possibilitou 40 anos de paz entre as elites brasileiras. Quanto à nomeação e demissão de ministérios, o Imperador valeu-se dessa prerrogativa tendo sempre em vista o que julgava útil para o país e as condições políticas das circunstâncias (2010, p. 103).

De fato, não há como negar a influência das relações patrimoniais nesta crise institucional, haja vista o mutualismo desta relação deixar de existir, pois o Império não mais cumpria com seu papel que era o de garantir os benefícios conquistados pelas oligarquias e pelos militares, logo, estes estamentos não precisariam mais retribuir favor algum, extinguindo-se assim o dever moral de “fidelidade”, próprio do patrimonialismo.

Com a proclamação da República, percebe-se a presença da mesma relação de subordinação e dominação, entretanto, não era mais à figura do Imperador que se devia “obediência”. Os políticos, em sua grande maioria descendentes das grandes oligarquias, que já nasciam chefes e pretendiam manter intactos seus *status quo*, utilizam o poder que deles passaram a usufruir para eleger e indicar outros que permitam fazê-los continuar nesta relação parasitária. Na República Velha, surge uma evolução do patriarcalismo, representada pelo coronelismo, oriundos dos antigos coronéis da guarda municipal das colônias, tendo seus herdeiros mantido seus títulos graças à dominação tradicional por eles exercida em razão de seu grande poder político e financeiro. Grandes proprietários de terras mantinham sob rédea curta uma extensa camada de familiares, agregados e subordinados. O aumento de seu poder na República nesse período decorre principalmente com a realização das eleições, em razão do sistema de ampla eletividade dos cargos, pois passaram a exercer sua dominação para aliciar eleitores e oferecendo apoio aos candidatos. Com a política dos governadores, este processo se fortaleceu ainda mais, e desta forma, o coronel ingressou inteiramente nas relações de poder, principalmente dentro dos estados, conforme expõe Vitor Nunes Leal⁵:

O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções

5 Ainda segundo o autor, esta influência se percebe nas nomeações, que atingem “os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc. e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados.” (LEAL, 2012, p. 33).

habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia de favores pessoais depende fundamentalmente, quando não exclusivamente, das autoridades estaduais. Com o chefe local — quando amigo — é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação (2012, p. 33).

É presente a quebra da linha tênue entre interesse público e privado, percebida através da existência de um sistema de reciprocidade exercido entre coronéis e governadores, entre coronéis e outros chefes municipais, e até entre os próprios coronéis: um laço de subordinação baseada na troca de favores e em compadrio.

4 AS TENTATIVAS DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO DO PATRIMONIALISMO ÀS TRANSFORMAÇÕES

Até os últimos dias do governo de Washington Luís (1926-1930), sobreveio fortemente a presente ordem, que passara a ser objeto de crítica nos movimentos revolucionários que culminaram com a revolução de 1930, influenciada também pela grande crise financeira de 1929, a queda do preço do café no mercado internacional, e a marginalização de outros grupos oligárquicos fora do eixo dominado pela política do café com leite (MG e SP).

Com a deposição do presidente, assume Getúlio Vargas, que busca articular os interesses daqueles estamentos descontentes ao seu redor no âmbito político – ao também estabelecer para as antigas oligarquias políticas de valorização do café – todas em consonância com sua proposta de desenvolvimento econômico, o que diretamente favorece outro estamento que se encontrava em plena ascensão: o empresariado industrial brasileiro.

Verifica-se, a partir do Estado Novo (1930-1945), a presença de um governo mais participativo, caracterizado por uma marcante e excessiva intervenção no domínio econômico com viés nacionalista. Uma das primeiras medidas tomadas pelo presidente foi a de reestruturação dos setores públicos, que se encontravam completamente desordenados por reproduzirem as estruturas que marcaram o Império e os primeiros anos da República.

Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça (2008, p. 52) afirma que uma das grandes mudanças que aconteceram na administração pública se deu neste período, quando foram adotadas várias medidas que tiveram como objetivo sua modernização, caracterizada pela criação de novos órgãos, propiciando assim uma ampliação dos setores públicos baseadas no modelo racional de Max Weber (modelo burocrático). Este novo modelo tinha como diretriz a eficiência, a preocupação com o ingresso nos cargos públicos e a padronização de normas, além do estabelecimento de instrumentos de controle da administração pública. Isto refletiu inclusive na elaboração do texto da Carta Constitucional de 1934, que foi a primeira a institucionalizar a administração pública em seis artigos direcionados ao funcionalismo público.

No ano de 1936 se deu a mais emblemática medida deste governo para a reforma da administração pública, representada pela lei n. 284 de 1936, conhecida por Lei do Reajustamento. Esta criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, um organismo dotado de autonomia, porém curiosamente subordinado diretamente ao presidente da república, que tinha como escopo definir e executar políticas de aperfeiçoamento dos serviços públicos e de admissão de servidores.

A partir de 1937, promoveu o governo uma série de reformas que transformaram o aparelho estatal, tanto em sua forma de composição quanto em seu funcionamento. Nesse período foram criados inúmeros organismos especializados e empresas estatais⁶. Em 1938, é publicado o

6 “Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências, engloban-

Decreto-Lei 579, que aperfeiçoou a reforma e organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que absorveu o Conselho Federal do Serviço Público, tendo também como finalidade a promoção da formação de um quadro de servidores públicos nos estados, através da padronização de condutas orientadas pelo governo central.

Porém, o Dasp não conseguiu atingir completamente seus objetivos, quando nomeações sem concurso público e a liberdade na distribuição de cargos nas estatais trouxeram inúmeras dificuldades para a implantação e continuidade das mudanças propostas. O patrimonialismo conserva sua força, e o favoritismo mantém muito peso na nomeação e nas promoções dos cargos públicos, ou seja, o ambiente cultural dominado pelas práticas do clientelismo e do fisiologismo continuavam a contaminar a administração pública brasileira (MENDONÇA, 2008, p. 56).

Com o fim do Estado Novo foram convocadas novas eleições e o aumento da participação eleitoral, pelo aumento dos investimentos em educação e na inclusão do voto feminino, implicam na alteração do perfil de eleitores e de candidatas, que não dependem mais exclusivamente dos coronéis, mas se utilizam das práticas clientelistas para conseguir mais votos em troca de favores ou empregos. Neste período, o Dasp perde sua força e é esvaziado.

A Constituição Federal de 1946⁷ fortaleceu tal prática ao flexibilizar os mecanismos de contratação de pessoal para o serviço público, ao possibilitar a incorporação ao quadro de servidores todos aqueles que foram contratados fora do sistema de concursos (sistema de méritos), e a criação da figura jurídica da função pública, que poderia ser criada por decreto do Executivo, e não estava sujeita às mesmas regras dos ocupantes dos cargos públicos, criando, assim, um sistema paralelo de servidores (VASCON-

do empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações” (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 8). Até 1930 existiam no Brasil doze empresas públicas; de 1930 a 1945, foram criadas treze novas empresas, sendo dez do setor produtivo, entre elas a Companhia Vale do Rio Doce (COSTA, 2008, p. 845).

⁷ Ver, por exemplo, o art. 188, da Constituição Federal de 1946, que garante a estabilidade depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso e depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

CELOS, 2006).

As tentativas de reforma diminuíram, tendo sido retomadas apenas durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Em 1952, Getúlio designou um grupo de trabalho com a finalidade de promover mais um projeto de reforma administrativa, sendo tal proposta reprovada pelo Congresso Nacional.

Em 1956, com a eleição de Juscelino Kubitschek (JK), a reforma administrativa volta a ser objeto de discussão, através da perspectiva de seu Plano de Metas. Seu governo foi marcado pela realização de estudos e criação de projetos que discutiam a simplificação da burocracia e da prestação de serviços públicos, que refletiram na criação da Comissão de Simplificação Burocrática (Cosb) e da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa). A reforma propunha uma implantação de estruturas paralelas, de caráter globalizado, que tinham relação direta com o cumprimento dos objetivos do Plano de Metas. Para tanto, foram criados outros órgãos administrativos, que atuavam diretamente na área econômica, como a Superintendência para o desenvolvimento do Nordeste (Sudene)⁸ e o Conselho de Desenvolvimento (1956), e para a qualificação dos servidores a Escola Brasileira de Administração Pública. Desta feita, as propostas de reforma neste período se caracterizavam

por uma crescente cisão entre a administração direta, entregue ao clientelismo e submetida, cada vez mais, aos ditames de normas rígidas e controles, e a administração descentralizada (autarquias, empresas, institutos e grupos especiais *ad hoc*), dotados de maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concursos, preferencialmente entre os formados em *think tanks* especializados, remunerando-os em termos compatíveis com o mercado. Constituíram-se assim ilhas de

8 Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e que tem por fim por finalidades (art. 2º), estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor; coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento (COSTA, 2008, p. 848).

Nem os governos de João Goulart e Jânio Quadros, que sucederam ao de JK, promoveram transformações relevantes na administração pública, principalmente em razão da efervescência política do momento.

Porém, é o Golpe de Estado executado pelos militares em 1964 que gerará as mais profundas reformas que iriam modificar as bases da estrutura da máquina administrativa brasileira, com o advento do Decreto-Lei n. 200, de 1967, que irá substituir a administração burocrática por uma administração desenvolvimentista, promovendo, assim, uma primeira reforma com caráter gerencial (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998, p. 13). Para Beatriz Wahrlich, este dispositivo consagrou a reforma administrativa não como uma tentativa ou meta, como aconteceu em outros mandatos, mas como plano de governo, pois ao prescrever princípios, conceitos, estruturas e normativas, funcionava como uma lei orgânica da administração pública federal (1984, p. 52).

Ressalte-se que o Decreto-Lei 200/1967 consolidou o caráter descentralizador da administração pública através da criação de novas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, que proliferaram neste período. Também modificou o regime de regulação do servidor público, que deixou de ser estatutário e passou a ser celetista para os entes descentralizados, com a finalidade de tornar o quadro burocrático mais qualificados e adaptáveis à realidade de mercado e passíveis de controle de resultados, o que era ideal para as pretensões econômicas do governo militar.

Bresser-Pereira e Spink (1998, p. 273-274) atenta que a reforma não alterou a essência do sistema burocrático brasileiro, haja vista não ter cumprido com a eliminação da burocracia (desburocratização) em razão de ter aumentado a disparidade entre a administração pública direta e indireta, além de não ter garantido a profissionalização do serviço público, que passou a ser visto como cabide de cargos, principalmente pelo fato de

são ser necessário o concurso para a contratação de pessoal nos entes da administração pública indireta.

O governo militar, já em crise, decide promover mais uma tentativa de reforma em 1979, através da criação do Ministério da Desburocratização, e com a instalação do programa de desburocratização (Decreto-Lei 83.740/1979), objetivando mais uma vez atingir a eficiência na prestação dos serviços públicos. Um dos objetivos deste programa foi considerado inédito, se compararmos todas as tentativas de reforma até o momento apresentadas: uma proposta de enxugamento da máquina estatal através da eliminação de supostos órgãos inúteis e a redução de entidades que tinham suas tarefas desempenhadas por outras.

O ambiente cultural brasileiro dominado pelas práticas do clientelismo e do fisiologismo continuavam a contaminar a administração pública (MENDONÇA, 2008, p. 56). Assim, o patrimonialismo neste período ainda conservou sua força, apesar de todas as tentativas de reforma, passando por uma evolução e adaptação às novas estruturas formadas e estabelecidas através da instituição das práticas do clientelismo e do favoritismo, que ainda tinham muito peso na nomeação e nas promoções dos cargos públicos, e passaram a ser utilizadas como moeda de troca para favorecimento pessoal.

5 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88): SURGE UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Com o processo de redemocratização e a preocupação da sociedade e do Estado em reestabelecer a democracia brasileira, a administração pública ficou à espera de definições sobre seu futuro, principalmente em razão da gestação da nova Constituição, que ainda estava sendo discutida pela Assembleia Constituinte. Com a promulgação da Constituição Fede-

ral de 1988 (CF/88), a administração pública foi regulada e reorganizada, tendo em seu texto além de princípios direcionados à sua atividade, uma quantidade enorme de dispositivos que regulamentam e tratam tanto da administração pública direta e indireta quanto do serviço e do servidor público, nas esferas federal, estadual e municipal.

O primeiro governo pós-redemocratização foi o do presidente José Sarney, que enfrentou diversas crises financeiras, e se ocupou principalmente com a elaboração de planos que viabilizassem o controle da inflação e da economia brasileira. O governo reconhecia a necessidade de uma reforma administrativa, em especial para readequação à nova realidade que se apresentava, pois fazia-se necessário reorganizar o Estado, que se encontrava com a máquina governamental desarticulada, anacrônica, desestimulada e cada vez mais distante da sociedade que ansiava por democracia (MARCELINO, 2003, p. 645). Porém, o combate à inflação e os insucessos dos planos econômicos puseram de lado a necessidade de uma reforma administrativa.

Com o governo Collor (1990-1992), as ideias de Estado mínimo e a “caça aos marajás” foram as palavras de ordem para justificar as mudanças propostas para a máquina estatal. Retoma-se o processo de desestatização, iniciado nos anos 1980, sendo a privatização das empresas estatais a grande motivação para a propositura de reformas administrativas neste período, que fora marcado pela readequação do serviço público, que gerou demissões e aposentadorias em massa de servidores deste setor.

A partir de 1995, já no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), um novo projeto de reforma na administração pública baseado em princípios da administração de empresas, valorizando, principalmente, a gestão de resultados, a autonomia das decisões e o estabelecimento de metas (KLERING; PORSE; GUARDAGNIN, 2010, p. 7) passou a ser objeto de discussão. Com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), liderado por Luís Carlos Bresser-Pe-

reira, à época ministro, é lançado em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), pensado dentro de um viés neoliberal, que buscava adequar a administração pública ao modelo econômico proposto pelo governo (de reafirmação do Plano Real). Compreendia a atuação do poder público dentro da perspectiva do Estado mínimo, e por isso, repassava para a iniciativa privada (empresas e terceiro setor) suas atividades e obrigações, inclusive as de cunho social. Reitera o autor que a reforma se deu a partir da descentralização dos serviços públicos,

via instituição de mecanismos de privatização, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como a dinamizar e flexibilizar sua atuação; a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; o recurso a autorizações, permissões e concessões de serviços públicos, delegando-se estes serviços ao Terceiro Setor e à iniciativa privada; o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos, ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; a terceirização como forma de se buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meio da administração pública (KLERING; PORSE; GUARDAGNIN, 2010, p. 8).

Iniciou-se, assim, um processo de “agencialização” e de transferências de responsabilidades, por meio da criação das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

Em 2003, assume a presidência da República Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006, e 2007 a 2010), cujos mandatos foram marcados, principalmente, pelos programas de inclusão social. As reformas administrativas destes períodos foram pautadas pela observância da qualidade na prestação dos serviços públicos, através da instrumentalização da eficiência e da transparência. A ampliação destes serviços tornou este período conhecido pela valorização do servidor público, com o aumento na quantidade de servidores (FADUL; SOUZA, 2006).

É relevante ressaltar a implantação do Plano Plurianual (2004-2007), que primava pelo processo de participação popular através da criação de canais para que a população fosse incluída no processo decisório de políticas públicas. Para Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013, p. 9), esta participação não se concretizou, e quando ocorria, acontecia de forma duvidosa, pela presença de relatos de casos em que quem determinava a participação popular nos processos decisórios era o próprio Estado, através da indicação de nomes feitos pelo Executivo ou por seus representantes para participarem e votarem nas audiências públicas.

Após o fim do segundo mandato de Lula, assume Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016). Seu primeiro mandato não trouxe inovações quanto a reformas administrativas, tendo se limitado a discutir instrumentos de modernização da gestão pública, principalmente sobre o uso de tecnologias como instrumento de facilitação da transparência das informações. Em seu segundo mandato, Dilma inseriu em sua agenda a antiga proposta de desburocratização do Estado, que desta vez deveria ser promovida por intermédio de reorganização administrativa, melhoria dos gastos e controle de recursos. A reforma⁹ proposta se pautava na redução de ministérios, cargos comissionados e secretarias, culminando na criação da Comissão Permanente da Reforma do Estado, integrada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

6 REFLEXOS DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Percebe-se que o patrimonialismo se fez presente durante toda a história da implementação e organização da administração pública brasi-

⁹ Segundo o MPOG, a reforma visa “promover maior racionalização da estrutura administrativa, evitando-se sobreposições de atribuições entre ministérios ou entre órgãos de um mesmo ministério. Visa, também, reduzir gastos com estruturas de apoio destinadas a órgãos finalísticos, unificando áreas que desenvolvem políticas públicas afins.” (SECRETÁRIO..., 2015, p. 1).

leira. O conceito de “patrimonialismo” foi utilizado por diversos autores para discutir a forma como o brasileiro trata a política e os assuntos referentes ao país.

Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil* (1936), enfatiza que o homem cordial não distingue o público do privado, e traz para a esfera pública características próprias da sua entidade familiar, predominando, assim, suas vontades particulares nos assuntos relativos ao Estado. Desta forma, estes homens se caracterizam

pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os interesses e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida do Estado burocrático (HOLANDA, 1995, p. 105-106).

Pang e Seckinger exemplificam esta ideia, ao discorrerem sobre os indivíduos que exerciam os altos cargos da administração pública do Império, que eram formados pelos altos estratos sociais e exerciam as atribuições não pela competência, mas por estarem dentro de uma perspectiva patrimonialista. Os jovens bacharéis em Direito, após a graduação eram alocados nos cargos de

municipal judge (*juiz municipal*) district judge (*juiz de direito*), public prosecutor (*promotor público*), district police chief (*delegado de polícia*), and various minor offices of central and provincial agencies. Higher offices include those of provincial police chief (*chefe de polícia*), provincial presidente, and appellate court judge (*desembargador*). After beginning his political car-

rer, each person advanced according to a combination of personality, charisma, talent, marriage ties, family connections, and political lucks¹⁰ (PANG; SECKING, 1972, p. 233).

Faoro, já citado anteriormente, também entende o patrimonialismo como influenciador das relações do indivíduo com o Estado, e aprofunda a discussão não dentro da perspectiva do indivíduo, mas de uma estrutura patrimonial centralizadora que cria estamentos burocráticos, que por sua vez se apropriam do Estado e das funções para manter seu *status quo* e satisfazer seus próprios interesses.

Assim, os autores buscam explicar este fenômeno que se encontra arraigado em nossa sociedade e refletido na administração pública, desde sua formação até o Brasil do século XXI. Mesmo com as transformações econômicas e sociais pelas quais o país passou, a cultura patrimonialista foi institucionalizada e vem se adequando às novas relações de poder.

Em nossa história, a partir da proclamação da República, os servos do imperador passam a ser funcionários, e estes passam a se sentir donos de suas repartições e funções, ou seja, não se alterou a perspectiva “público e privado”, mas as coisas públicas agora pertenciam ao detentor do cargo público, através das práticas do clientelismo político da cultura do favor, apesar da modernização da administração com a burocracia.

Oliveira Vianna também ressalta este caráter na formação de nossas instituições políticas, ao tratar o brasileiro como individualista. Para o autor, isto influi diretamente em sua visão do que é público e do que é privado, fazendo com que estes laços familiares sejam observados dentro de sua atuação na esfera pública, gerando uma visão de tudo privatista, desprovido de qualquer preocupação com o outro, que não tenha com ele

10 Tradução livre: juiz municipal (juiz municipal) juiz de direito, procurador público (promotor público), chefe de polícia do distrito (delegado de polícia) e vários escritórios menores de agências centrais e provinciais. Os escritórios superiores incluem os do chefe da polícia provincial (chefe de polícia), presidente provincial e juiz do tribunal de apelação (desembargador). Depois de começar sua carreira política, cada pessoa avançou de acordo com uma combinação de personalidade, carisma, talento, laços matrimoniais, conexões familiares e oportunidades políticas.

qualquer tipo de ligação. Ao discorrer sobre os partidos políticos, comenta que

Os partidos locais, como se vê, surgiam por meros motivos pessoais: – eram sempre as ambições, as vaidades e as preocupações de prestígio de família que decidiam da formação destas agremiações. Todos eles tinham um objetivo único: – *procurar para si o apoio do Governador*. Este era o centro de força da Província e, conseqüentemente, nas localidades (VIANNA, 1982, p. 504-512).

Machado de Assis, em seu conto “A teoria do Medalhão”, de 1891, reflete a sociedade do século XIX e destaca a importância dos laços na manutenção do *status quo*. Como conselho ao filho, o pai ensina que

Essa é publicidade constante, barata, fácil, de todos os dias; mas há outra. Qualquer que seja a teoria das artes, é fora de dúvida que o sentimento da família, a amizade pessoal e a estima pública instigam à reprodução das feições de um homem amado ou benemérito. [...] Dessa maneira o nome fica ligado à pessoa; os que houverem lido o teu recente discurso (suponhamos) na sessão inaugural da União dos Cabeleireiros, reconhecerão na compostura das feições o autor dessa obra grave, em que a “alavanca do progresso” e o “suor do trabalho” vencem as “fauces hiantes” da miséria. No caso de que uma comissão te leve a casa o retrato, deves agradecer-lhe o obséquio com um discurso cheio de gratidão e um copo d’água: é uso antigo, razoável e honesto. Convidarás então os melhores amigos, os parentes, e, se for possível, uma ou duas pessoas de representação. Mais. Se esse dia é um dia de glória ou regozijo, não vejo que possas, decentemente, recusar um lugar à mesa aos *reporters* dos jornais. Em todo o caso, se as obrigações desses cidadãos os retiverem noutra parte, podes ajudá-los de certa maneira, redigindo tu mesmo a notícia da festa (ASSIS, 2007).

Como se pode notar, o autor revela o comportamento individualista, no qual este indivíduo, para ter sucesso, precisa priorizar as relações pessoais – é uma tradição, e deve ser mantida: “o nome faz a pessoa”.

Mesmo após a República, estas práticas permaneceram presentes, se readequando às novas relações de poder. As políticas de favores são utilizadas com frequência e vistas com normalidade, seja para obter cargos, privilégios, vantagens ou votos.

Hoje, já se fala em neopatrimonialismo. Este, o da contemporaneidade, que diz respeito não apenas ao Estado, mas a todos aqueles que vinculam interesses privados em detrimento do interesse público, que vai desde o cidadão que corrompe o guarda de trânsito, ao empresário que suborna o fiscal da Receita ou ao político que recebe dinheiro para votar um projeto de lei.

A corrupção como pano de fundo. A lógica patrimonial na modernidade se confronta com a legitimação racional legal do poder, não na qual prevalece a separação entre o público e o privado. Desta forma, o patrimonialismo encontra dificuldade para legitimação em um plano maior. Mas nos lugares mais obscuros, ainda é prática comum e continua operando dentro de todas as camadas da sociedade, inclusive na administração pública.

Todas as tentativas de reforma aqui apresentadas tiveram um inimigo em comum: o fim do patrimonialismo. A instituição da burocracia, a tentativa de implementação de Estado gerencial, a inserção da participação popular nos processos decisórios foram formas de tentar acabar com a corrupção, filha do patrimonialismo.

7 CONCLUSÃO

Diante do panorama histórico apresentado, verificamos que o patrimonialismo brasileiro tem suas origens no Estado patrimonial português, e apesar de todas as transformações históricas e culturais, preserva sua característica fundamental, representada pela presença nos quadros burocráticos de um determinado estamento, e posteriormente classe, que rege e governa observando apenas seus próprios interesses, sem atentar para

as normas legais e à impessoalidade, valor fundamental no exercício do múnus público.

Assim, o brasileiro construiu seu sistema de compreensão do poder político: opta por agir como pessoa, não como cidadão. Práticas como o coronelismo e o clientelismo, tão comuns no dia a dia do brasileiro normalizaram condutas imorais, e transformaram o “jeitinho brasileiro” em característica popular.

O processo colonizatório e suas relações patrimoniais o perpetuaram pelo Império e pelos primeiros anos da República, originando o aparecimento de outras formas de poder baseadas no patriarcalismo – presente principalmente nos casos de casamentos entre os filhos dos senhores de engenho e dos funcionários da administração –, e no coronelismo. Com a revolução de 1930, passou-se a discutir reformas na administração pública, tanto no que diz respeito ao funcionalismo, quanto à prestação dos serviços, buscando uma saída do modelo tradicional de administração. O estabelecimento do modelo burocrático weberiano, e depois o modelo de administração gerencial, esbarraram nas práticas neopatrimonialistas que surgiram, como o clientelismo, principalmente em razão do aumento da desigualdade e da influência dos grandes grupos econômicos na administração pública, que passaram a ter influência direta em seu processo decisório.

Hoje, as práticas clientelistas são encontradas em uma nova esfera de poder, fundadas nas relações entre Estado e empresas (ex.: licitações), e utilizadas na grande maioria das vezes para mascarar as relações pessoais. Logo, não é o Estado o parceiro, mas aqueles que o personificam, como governadores, deputados, senadores.

Desta forma, o patrimonialismo resiste, incrustado em nossa sociedade e política. Deixam de ter caráter institucional as relações públicas, e passam a ter mais valor as relações interpessoais, permanecendo atualizado, o conselho que aquele pai, em pleno século XIX, deu ao filho: “o nome faz a pessoa”.

REFERÊNCIAS

ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ASSIS, M. Teoria do Medalhão. *In*: BRASIL. **Portal Domínio Público**. Brasília, DF: 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2GnBc2S>. Acesso em: 9 dez. 2017.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 15 de março de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <https://bit.ly/2BQKQnw>. Acesso em: 9 dez. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: Editora FGV, 1998.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado: 200 anos de administração pública: 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

DEL PRIORE, M. **Uma breve história do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2010.

FADUL, E.; SOUZA, A. R. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais [...]**. Maringá: Anpad, 2006.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

GANDINI, R. Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 24, n. 2, p. 197-213, 2008.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 2, p. 5-31, 1998.

LYNCH, C. E. C. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 47, n. 188, p. 93-111, 2010.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-658, 2003.

MENDONÇA, M. L. C. A. E. **As organizações sociais entre o público e o privado: uma análise do Direito Administrativo**. Fortaleza: Gráfica da Universidade de Fortaleza, 2008. v. 1.

PANG, E-S.; SECKINGER, R. L. The mandarins of imperial Brazil. **Comparative studies in Society and History**, v. 14, n. 2, p. 215-244, 1972.

RIBEIRO, L. M. D. P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. D. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Maringá: Anpad, 2013. p. 1-15. Disponível em: <https://bit.ly/2DzTJ8c>. Acesso em: 23 set. 2019.

SCHWARCZ, L. M. **As barbas do imperador**: D. Pedro II, um monarca nos trópicos. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SENADO FEDERAL. Secretário de Gestão do MP debate reforma administrativa no Senado. **Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, Brasília, DF, 4 nov. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2m8fpTD>. Acesso em: 10 set. 2019.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**. Lisboa: Leya, 2015.

VASCONCELOS, T. D. S. **O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2006.

WAHRLICH, B. M. S. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87, 1984.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.