



## A ESTREITA RELAÇÃO ENTRE O MODELO PATRIMONIALISTA E A CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO

**Zaira Carvalho Cornélio Braga**

Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana. E-mail: zairacornelio@hotmail.com.

**Gilson Batista de Oliveira**

Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento e do Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. E-mail: gilson.oliveira@unila.edu.br.

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Zaira Carvalho Cornélio Braga y Gilson Batista de Oliveira (2020): "A estreita relação entre o modelo patrimonialista e a corrupção no estado brasileiro", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (noviembre 2020). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/caribe/2020/11/modelo-patrimonialista-corrupcao.html>

### Resumo

O presente artigo aborda o tema patrimonialismo e sua relação com a corrupção, bem como o comportamento patrimonialista existente nas relações entre sociedade e instituições, origens e consequências, à luz de alguns intérpretes da realidade brasileira. Se propõe a discutir os altos índices de corrupção no Estado brasileiro em tempos recentes associados ao patrimonialismo. Para tanto, caracterizar-se-á o Estado burocrático brasileiro desde a sua origem e desenvolvimento até a fase contemporânea. Apresenta-se estreita relação entre corrupção e o modelo patrimonialista da administração pública. E, depois, relacionam-se estes temas, evidenciando suas conexões e associações. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, onde se utilizou o procedimento de pesquisa bibliográfica, utilizando-se referências teórica já publicadas. Embora não se possa assumir o patrimonialismo como causa única ou primária da corrupção no Brasil, deduz-se que os comportamentos patrimonialistas estimulam e mantêm este fenômeno presente em nossa sociedade.

**Palavras chave:** Estado, Patrimonialismo, Corrupção.

### THE RELATIONSHIP BETWEEN THE PATRIMONIALISM MODEL AND CORRUPTION IN THE BRAZILIAN STATE

#### Abstract

This article deals with the theme patrimonialism and its relation with corruption, as well as the existing patrimonial behavior in the relations between society and institutions, origins and consequences, in the light of some Brazilian interpreters. It proposes to discuss the high rates of corruption in the Brazilian State in recent times associated with patrimonialism. To this end, the Brazilian bureaucratic state will be characterized from its origin and development to the contemporary phase. Present a close relationship between corruption and the patrimonialism model of public administration. These themes are related, showing their connections and associations. This is a qualitative research, using the bibliographic research procedure, using previously published theoretical references. Although patrimonialism cannot be assumed as the sole or primary cause of corruption in Brazil, it is argued that patrimonialism behaviors stimulate and maintain this phenomenon present in our society.

**Keywords:** State, Patrimonialism, Corruption.

## LA ESTRECHA RELACIÓN DEL MODELO PATRIMONIALISTA Y LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO BRASILEÑO

### Resumen

Este artículo presenta el tema del patrimonialismo y su relación con la corrupción, así como el comportamiento patrimonialista que existe en las relaciones entre sociedad e instituciones, orígenes y consecuencias, a la luz de algunos intérpretes de la realidad brasileña. Propone discutir los altos niveles de corrupción en el Estado brasileño en los últimos tiempos asociados al patrimonialismo. En este sentido, el estado burocrático brasileño se caracterizará desde su origen y desarrollo hasta la fase contemporánea. Existe una estrecha relación entre la corrupción y el modelo patrimonialista de administración pública. Y luego, estos temas se relacionan, mostrando sus conexiones y asociaciones. Es una investigación cualitativa, donde se utilizó el procedimiento de investigación bibliográfica, utilizando referencias teóricas previamente publicadas. Si bien el patrimonialismo no puede asumirse como la única o principal causa de la corrupción en Brasil, se deduce que los comportamientos patrimonialistas estimulan y mantienen este fenómeno presente en nuestra sociedad.

**Palabras clave:** Estado, patrimonialismo, corrupción.

### 1. Introdução

Um dos maiores desafios do Estado contemporâneo é a obtenção de recursos para a implementação de políticas públicas no atendimento às demandas da sociedade. Entretanto, o Estado se depara com um dos maiores entraves na otimização de recursos públicos, qual seja, a corrupção. Esse fenômeno, frequente no Estado brasileiro, esvazia o erário público e causa estagnação no desenvolvimento econômico.

Diariamente são veiculadas na mídia notícias de irregularidades perpetradas contra o Estado brasileiro e, em todos os poderes estatais, são evidenciados casos de corrupção. A cada dia surge uma nova modalidade que emprega métodos sofisticados e complexos para desvio do erário público, cujas consequências perversas são sofridas pela sociedade brasileira.

A corrupção causa perdas irreparáveis para toda a sociedade à medida em que compromete a efetividade das políticas públicas e o crescimento econômico de uma nação. De acordo com a organização não governamental Transparência Internacional, que calcula o Índice de Percepção da Corrupção para mais de 100 países, o Brasil, em 2018, apresentou sua pior nota desde 2012 tendo caído da 96ª para a 105ª posição no ranking entre os 180 países avaliados, tendo baixado de 37 para 35 pontos, numa pontuação que indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, na qual “0” significa que o país é considerado altamente corrupto e “100” significa que é muito íntegro<sup>1</sup>.

Pesquisas do Fundo Monetário Internacional – FMI – envolvendo 71 (setenta e um) países Ocidentais, têm revelado que os que possuem os maiores indicadores de corrupção sistemática também têm as maiores taxas de mortalidade infantil, evidenciando políticas públicas baixíssimas de tratamento preventivo e curativo de gestantes e crianças (Leal, 2014, p.20).

Em uma sociedade onde a corrupção está entranhada em suas instituições, há uma estagnação em seu processo de desenvolvimento, em razão do custo econômico e social. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) fez um estudo sobre o custo da corrupção no Brasil, onde

---

<sup>1</sup> TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL- Brasil. **Índice de Percepção da Corrupção (IPC)**. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br>. Acesso em 12/09/2019.

projetou que até 2,3% do PIB nacional são perdidos por ano com práticas corruptas. Considerando o PIB brasileiro em 2018, cujo montante foi de 6,8 trilhões<sup>2</sup>, o Brasil deixou de investir somente naquele ano, algo em torno dos 156 bilhões de reais em políticas públicas (FIESP, 2010).

No Brasil, a corrupção se encontra tão presente nas relações entre sociedade e Estado que passou a ser tolerada e, por vezes, incorporada no dia a dia dos brasileiros como comportamentos aceitáveis. A tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, e o patrimonialismo passa a permear as relações entre os meios de administração, funcionários e governantes, os quais passam a ter acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Uma das consequências do patrimonialismo é a corrupção, que faz parte da nossa constituição histórica. As relações entre Estado e Sociedade são marcadas pelo clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo favorecendo a corrupção e tratando a coisa pública como se privada fosse considerando o Estado patrimônio particular (Filgueiras, 2009).

Tais práticas têm correlação estreita com o modelo patrimonialista trazido pela corte imperial portuguesa ao Brasil e se sustenta na administração pública brasileira até a contemporaneidade. Embora não se possa afirmar que o patrimonialismo seja causa primária da corrupção, é certo que em ambientes onde se encontram latentes os comportamentos patrimonialistas, a corrupção floresce com mais intensidade.

Surge então a necessidade de se discutir como o comportamento patrimonialista, originado da colonização ibérica, ainda favorece a existência de altos índices de corrupção na burocracia brasileira nos tempos atuais, com reflexos sentidos por toda a sociedade brasileira. O presente trabalho está estruturado em quatro seções. A primeira seção consiste nesta Introdução, e na sequência, na segunda seção se discute Estado e Patrimonialismo, apresentando-se alguns conceitos do Estado e notas sobre o patrimonialismo. A terceira seção trata de apresentar a formação do estado brasileiro; na quarta seção é evidenciada a estreita relação entre corrupção e patrimonialismo e por fim são apresentadas as considerações finais.

## **2. Estado e Patrimonialismo**

A compreensão do fenômeno da corrupção perpassa pela análise do Estado como forma de conhecer a sociedade e as suas relações. Segundo Bobbio (2014) o Estado, ou qualquer outra sociedade organizada onde existe uma esfera pública é caracterizado por relação de subordinação entre governantes e governados, ou, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência. O Estado é entendido como o ordenamento político de uma comunidade, o qual nasce em razão da dissolução da comunidade primitiva fundada nos laços de parentesco para formar uma comunidade mais ampla, abrangendo vários núcleos familiares, os quais buscavam proteção e sobrevivência.

Uma vez criado o Estado, esse passa a se constituir de poderes inalienáveis para que pudesse manter a ordem, assegurar a defesa e promover o bem-estar da sociedade (Azambuja, 2008).

---

<sup>2</sup> IBGE. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em 25/09/2019.

Weber (2004) define Estado como “uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima” e que os homens dominados se submetem à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

Para a promoção do bem-estar coletivo, o Estado precisa organizar suas funções e papéis se coordenando pelas relações permanentes e orgânicas entre os seus três elementos: a população, a autoridade, relações ou poder político e o território. O poder se destaca como elemento principal e é considerado um atributo natural do Estado. Em qualquer tipo de sociedade humana, seja ela civilizada ou bárbara, atrasada ou evoluída, o poder político, mesmo que rudimentar, se encontra presente (Azambuja, 2008).

O Estado, que em princípio tinha como finalidade primordial atender às necessidades e aspirações do detentor do poder, cujo comando residia no soberano, o qual tratava os bens do Estado como se propriedade privada fossem, evoluiu, e então o bem comum foi alçado à finalidade do Estado. Essa evolução, no século XX, alçou o Estado ao chamado “Estado Democrático de Direito”, cuja atuação passa a ser a de garantidor dos direitos individuais e das necessidades básicas dos cidadãos (Pagotto, 2010).

No Estado Democrático de Direito há uma separação mais precisa entre os limites dos espaços público e privado. Com a incorporação gradativa das massas ao processo político, houve o surgimento, a expansão e a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, decorrentes essencialmente da expansão do capitalismo e do advento da Revolução Industrial, que trouxe desenvolvimento econômico e social às nações. Nesse cenário surgiu a necessidade da intervenção do Estado como regulador decisivo do sistema social, de modo a estruturar a sociedade através de medidas diretas e indiretas, de forma a proteger os indivíduos contra o capital. Esta dimensão de Estado é denominada de *Welfare State*, Estado de Bem-Estar, cuja finalidade é o bem-estar social (Costa, 2012; Pagotto, 2010).

Para Pagotto (2010), esse processo consolidou o bem comum como finalidade essencial do Estado e incorporou premissas necessárias à atuação estatal como uma administração pública profissionalizada para gerir o patrimônio estatal como coisa pública e não mais como o patrimônio do soberano, a emergência da sociedade civil a qual passa a cobrar do Estado ações para implementação dos direitos sociais. O Estado passa a agir, enquanto defensor do interesse público, com impessoalidade e primando pela separação entre o patrimônio do soberano e do Estado. Logo se vê que a finalidade essencial do Estado é o bem comum, o interesse público, o bem da sociedade.

De acordo com Azambuja (2008), o fim do Estado é o bem público que, para sua realização, executa serviços ou permite que particulares o execute. Os direitos sociais representam as mais nobres conquistas da nossa civilização, sendo as aspirações de milhões de pessoas que, na humildade e na pobreza, nos campos e nas cidades, concorrem com seu suor e sua vida para o progresso material do mundo contemporâneo.

O bem comum pode ser entendido como o bem-estar de toda a sociedade, que no Estado contemporâneo é consubstanciado na consagração dos direitos individuais, direitos fundamentais e sociais e/ou os direitos coletivos e, para assegurar a efetiva realização desses direitos, estabelece e disciplina a intervenção do Estado nos domínios econômico e social (Pasold, 2004).

Pagotto (2010) traz ainda que a ascensão dos direitos sociais estabeleceu uma nova ordem ao Estado, que se tornou cada vez mais responsável pela ordem social, ocupando funções antes desempenhadas pela igreja, comunidade e família. A esfera política passou a ser a defensora do social e do comum, buscando prover a sociedade do bem-estar material e a separação do patrimônio do soberano e do Estado constituiu passo fundamental na estruturação da moderna Administração Pública.

Apenas a distinção patrimonial não assegura uma clara separação entre o público e o privado, e a confusão reinante entre o patrimônio pessoal do soberano e o patrimônio do Estado poderá prejudicar a busca do bem comum. Isso porque, o patrimônio pessoal e do estado podem estar bem separados, no entanto o detentor do Poder Político poderá utilizar a máquina pública para outros fins, que não o bem comum (Pagotto, 2010).

Nesse sentido, Paggoto (2010) destaca que a formação do Estado brasileiro foi predominantemente patrimonialista, à luz do conceito weberiano e, não obstante os esforços para modernização, estes não foram suficientemente eficientes para alçar o Estado brasileiro à condição de país desenvolvido, a ponto de realizar efetivamente uma distinção entre o espaço público e o privado.

Swartzman (2006) traz que o termo “patrimonialismo” se origina nos trabalhos de Max Weber e foi utilizado para caracterizar uma forma específica de dominação política tradicional, encontrada em gestões públicas nas quais os bens públicos são geridos como patrimônio privado do chefe político. Este termo é comumente associado a outros como “clientelismo” e “populismo”.

O patrimonialismo tem sua matriz teórica derivada dos conceitos utilizados por Max Weber, que buscou explicar o exercício legítimo do poder político a partir do fenômeno da dominação, cuja ideia remete à obediência a uma norma por determinado grupo de pessoas, decorrentes de laços tradicionais familiares (Weber, 2004).

A estrutura patriarcal de dominação baseia-se na submissão pessoal ao senhor, que garante a legitimidade das regras por ele estatuídas, cujo poder é exercido de forma ilimitada e arbitrária, e sobretudo sem compromisso com as regras. Os submetidos a esta dominação patriarcal devem obediência ao chefe da comunidade doméstica, senhor legítimo detentor do poder, cujas normas se baseiam na tradição, na crença na inviolabilidade daquilo que foi assim desde sempre, o que concede legitimidade a este poder (Weber, 2004).

Assim, segundo ele, o patrimonialismo deriva da forma da dominação patriarcal, quando ocorre uma descentralização com a cessão de terras a membros integrantes da comunidade doméstica, filhos e dependentes, em que estes integrantes passam a orbitar em torno da dependência do patriarca, exigindo uma racionalização e a criação de um quadro administrativo organizado, cujos cargos são distribuídos aos servos pessoais.

A formação estatal-patrimonial surge quando o príncipe se organiza em seu poder político e não mais numa dominação doméstica simples, empregando todo seu poder de coação física contra os dominados, cuidando das necessidades puramente pessoais. O príncipe cedia lotes de terras feudais a camponeses dependentes, que, em vez de serviços econômicos, prestavam serviços militares, desfrutando de todos os tipos de privilégios e, em troca, colocavam à disposição do senhor toda a sua lealdade. Desse modo, a dominação patrimonial decorre de uma derivação da dominação patriarcal. A

partir desse cenário torna-se necessária uma administração organizada, com diferenciação de funções, e o modelo patrimonialista começa então a adotar rotinas de uma administração burocrática (Weber, 2004).

Falta aos ocupantes destes cargos patrimoniais, entretanto, uma distinção burocrática entre a esfera “privada” e a “oficial”, pois a administração política é tratada como um assunto pessoal do patriarca e a propriedade e o exercício de seu poder como partes integrantes de seu patrimônio pessoal. Portanto, os Estados patrimonialmente governados se constituem em um sistema de direitos e privilégios subjetivos de determinadas pessoas, os quais se originam na concessão e na graça do senhor, faltando a ordem objetiva e a objetividade encaminhada a fins impessoais da vida estatal burocrática. O cargo e o exercício do poder público estão a serviço da pessoa do senhor, por um lado, e do funcionário agraciado com o cargo, por outro, e não de tarefas “objetivas” (Weber, 2004).

### **3. Patrimonialismo e a formação estatal no Brasil**

Raymundo Faoro (2012) buscou compreender a situação do Estado brasileiro e se deparou com o patrimonialismo, considerando este comportamento como um dos fatores para o atraso em que o país se encontrava. Em sua principal obra, “Os donos do Poder”, editado em 1957, em um período que o Brasil vivenciava o auge do período nacional-desenvolvimentista, cujo cerne principal era o desenvolvimento por meio da industrialização e a defesa da intervenção do Estado em áreas consideradas de interesse nacional, o autor considerava a atuação do Estado as raízes dos males nacionais, em razão da existência da dominação patrimonialista nesta atuação.

Faoro (2012) observa que o Estado é governado por um estamento burocrático que se utiliza de bens e instrumentos públicos para fins e interesses particulares. Esse estamento se apropriava do cargo, bens e instrumentos públicos para favorecer a si e a seus apadrinhados. O público é encarado como uma possibilidade de representação de interesses privados por aqueles que se encontram na esfera de poder, e os aspectos econômicos da nação fluuavam de acordo com os interesses de uma minoria. Para esse autor, o Estado é centralizador e traz feições autoritárias. O patrimonialismo permaneceu como a principal característica na base da formação da burocracia estatal brasileira e os estamentos burocráticos se institucionalizaram. Assim, para ele, o comportamento patrimonialista é um dos principais elementos da cultura que herdamos dos colonizadores portugueses e espanhóis.

No Brasil colônia o Estado foi constituído em torno da corte portuguesa e o soberano assumia papel do senhor do reino, o qual imprime um padrão extrativista visando extrair as riquezas aqui encontradas e remessa para a metrópole. O Brasil se tornava “uma grande fonte de riqueza a ser explorada e os burocratas portugueses compareciam à colônia para a arrecadação” (Ronzani, 2007, p.55).

Neste período vigorava o Estado de dominação patrimonial em que a função pública de primeiro nível cabia aos nobres e as funções judiciais e a de finanças eram ocupadas por escolha exclusiva do rei. Os cargos eram dependentes do príncipe, de sua riqueza e de seus poderes. O rei era o senhor de tudo, hauria dele a legitimidade para existir, com autoridade incontestável (Faoro, 2012).

Portugal prosseguia em seu curso, o povo literalmente seduzido pela proposta do Estado, ao ponto de em toda a escala social o pensamento voltar-se para as oportunidades de ganhos e participação em negócios, o que incluía a Corte, e favoreceu grandemente os reis. O espaço territorial luso tornou-se sua fazenda e a administração estatal converteu-se num sistema arrecadatório bem centralizado. A estruturação do Poder convenientemente centralizadora prestava-se a catalisar as aspirações populares argutamente mantendo-as em torno das propostas oficiais, evitando a dispersão das forças da nação. Entre o Rei e os súditos, não há intermediários: um comanda e todos obedecem. (Ronzani, 2007, p. 69)

O primeiro sistema político foi o das capitanias hereditárias, representando uma delegação pública de poderes, sem exclusão da realeza, para o povoamento em larga escala da colônia e no aproveitamento agrícola, surgindo um sistema do tipo feudal. A capitania se caracterizava em um estabelecimento militar e econômico, voltada para a defesa externa e para o incremento de atividades destinados ao comércio da metrópole. O capitão e governador representavam os poderes do rei, como administrador e delegado, a quem se intensificava os privilégios (Faoro, 2012).

Nesse quadro, o patrimônio do soberano se converte gradativamente no Estado, gerido por um estamento cada vez mais burocrático. Os funcionários burocráticos são a sombra do rei e chegam em alguns momentos a exceder ao rei, desfrutando de vantagens indiretas, com títulos e patentes, que compensam a gratuidade formal, uma vez que seus vencimentos se degradam ao longo dos anos. O burocrata furta e drena o suor do povo porque a seu cargo estão presos os interesses materiais da colônia e do reino. O súdito não é apenas o contribuinte, mas a vítima do empresário que arrenda os tributos, a vítima dos monopólios e das atividades da metrópole. Assim, o funcionário se utiliza dos poderes do soberano para enriquecer (Faoro, 2012).

A função pública domina a economia e é caracterizada pelo “instrumento regalista da classe dominante” formando um patriarcado administrativo. O titular do cargo público se transforma em portador de autoridade, e para a investidura era necessário que o candidato fosse “homem fidalgo, de limpo sangue” ou de “boa linhagem”. A sociedade colonial não esgota sua caracterização com o quadro administrativo e o estado-maior de domínio, o estamento. Esta minoria comanda, disciplina e controla a economia e os núcleos humanos (Faoro, 2012).

A metrópole centraliza o comando das atividades administrativas realizadas e tinha como figura central o governo-geral, que garantiam o sucesso das administrações privadas das capitanias hereditárias. A administração colonial era caracterizada pelo poder centralizador, excesso de procedimentos e regulamentos, marcada pelo poderio patrimonialista, que não distinguia o público do privado (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010).

Neste período vigorava a concepção patrimonialista de Estado, a terra é do rei que poderia dispor dela como bem entendesse. Entretanto, a Coroa necessitava de um quadro administrativo para gerir os negócios econômicos, criando-se o estamento, um grupo de poder que comanda no qual se instala o núcleo das decisões. Tratava-se de uma camada social com privilégios exclusivos, prestígio e honra social, em que não há a igualdade das pessoas e dominavam os monopólios das atividades lucrativas e de cargos públicos. O Estado absoluto evoluía para o Estado de origem patrimonial, articulado em estamento (Faoro, 2012).

O estamento – estado-maior da autoridade pública - apressa, consolidando-a, a separação entre a coisa pública e os bens do príncipe. O reino não é mais domínio do rei: o soberano é o domínio da nação. Os delegados do rei, com direitos próprios que o estamento prestigia, não representa sua casa, senão o país. Quem delimita as fronteiras, que o Estado patrimonial não lograra firmar, são os juristas, agora com o primeiro lugar nos conselhos da Coroa (Faoro, 2012, p.63).

Nesse processo de reestruturação do Estado uma aristocracia nova ocupou o lugar da velha aristocracia, se caracterizando no estamento de feição burocrática, que se encontrava junto à Corte influenciando suas decisões, obrigando o rei a se amparar nele por meio de pactos, acordos e negociações. Este estamento, cada vez mais de caráter burocrático, se alimentava da classe comercial, que se enriquecia, mas era aviltada se submetendo à cobiça do estamento (Faoro, 2012).

A burocracia do estamento tratava de uma burocracia, não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência (Faoro, 2012).

O estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia. (Faoro, 2012, p.107)

A elite brasileira foi formada a partir do final do século XVIII, período em que foram formadas lideranças políticas administrativas em Portugal cujo objetivo era a atuação como burocratas nas colônias, ocupando altos postos governamentais (Abrucio; Pedroti; Pó; 2010).

Essa alta burocracia era, no geral, selecionada segundo certo tipo de mérito, baseado num saber generalista. Contudo, não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada em termos de carreira. Na verdade, mesmo na melhor parte da elite burocrática, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e promoção dos funcionários. (Abrucio; Pedroti; Pó; 2010, p.30)

A burocracia era utilizada ainda para distribuição de empregos públicos aos cabos eleitorais, membros da elite que não conseguiam galgar postos mais altos, cujo processo foi denominado de patronagem (Graham, 1997 *apud* Abrucio, *et al*, 2010).

Esta prática patrimonialista adotada pelo governo central gerou uma série de ações lesivas aos interesses da coletividade, fazendo surgir problemas sociais, políticos e econômicos que se tornaram crônicos e, ainda mais incontroláveis, tendo em vista a legislação frouxa e manipulada segundo a vontade do poder central (Ronzane, 2007).

#### **4. A abordagem Estrutural Funcionalista e o Comportamento Patrimonialista no Brasil**

A abordagem de cunho sociológica, denominada de estrutural funcionalista, procura compreender a relação entre corrupção e modernização, os fatores que podem contribuir ou emperrar o



desenvolvimento de sociedades tradicionais e subdesenvolvidas, impedindo ou fomentando sua modernização. Nessa abordagem, a corrupção representa uma disfunção no interior dos sistemas sociais, responsável por reproduzir uma estrutura predatória, configurando-se em um conjunto de comportamentos ilegais que incide diretamente na execução das regras sociais pelos indivíduos (Huntington, 1975; Filgueiras, 2009).

Na perspectiva estrutural funcionalista o fenômeno da corrupção é influenciado pelas normas socioculturais, tradições culturais e valores sociais presentes em determinadas sociedades, os quais são considerados como fundamental para motivar ou coibir as práticas de corrupção. Estes fatores se relacionam diretamente ao grau de corrupção presente. Quanto mais desenvolvida institucionalmente a sociedade for, menor a chance de a corrupção prosperar. Por outro lado, quando a sociedade apresenta baixa institucionalização política há um cenário favorável à corrupção (Huntington, 1975; Filgueiras, 2009).

Para Damatta (1986, p.12) os aspectos culturais são considerados como a causa de certos hábitos dos cidadãos. A palavra “cultura” exprime “um estilo, um modo e um jeito de fazer as coisas”. Em outras palavras:

(...) os homens como as sociedades se definem por seus estilos, seus modos de fazer as coisas. Se a condição humana determina que todos os homens devem comer, dormir, trabalhar, reproduzir-se e rezar, essa determinação não chega ao ponto de especificar também que comida ingerir, de que modo produzir, com que mulher (ou homem) acasalar-se e para quantos deuses ou espíritos rezar. (Damatta, 1986, p. 1)

Durkheim (2007), em sua Teoria do Fato Social, apresenta regras para observação e estudo dos fenômenos sociais. De acordo com o autor, o fato social se refere às maneiras de pensar, agir e sentir que exercem poder de coerção sobre o indivíduo. Tudo o que se aprende no convívio da sociedade como costumes, ideias e práticas são denominados de fato social e estão difundidos na sociedade, se tornando independentes da existência e da vontade dos indivíduos, os quais incorporam e passam a reproduzir esta consciência coletiva. Desse modo, cada sociedade é detentora de uma consciência própria independente da consciência individual, e os fatos sociais são os elementos que constituem a realidade de determinada sociedade, como elementos independentes dos indivíduos exercendo influência sobre estes que são coagidos a agir conforme seus padrões, atingindo a todos indivíduos.

Os seres humanos desenvolvem as instituições, aqui considerados os padrões de comportamentos, determinadas pela cultura da sociedade e normas que são apreendidas pelos indivíduos em face ao ambiente em vivem, decorrentes das experiências vivenciadas que provêm do meio físico e do meio sociocultural. A partir da evolução dessas experiências os indivíduos modelam um sistema de crenças, as quais podem impulsionar ou limitar o desenvolvimento da sociedade. Esses modelos mentais são transferidos de geração em geração e podem sofrer alterações de acordo com a evolução da sociedade (Lopes, 2013).

A análise de Holanda (2016) acerca do comportamento dos brasileiros revela que os indivíduos agem baseados nos comportamentos do Brasil imperial, reproduzindo atitudes e crenças desenvolvidas neste período.

A imagem de nosso país que vive como projeto e aspiração na consciência coletiva dos brasileiros não pôde, até hoje, desligar-se muito do espírito do Brasil imperial; a concepção de Estado figura-se neste ideal não somente é válida para a vida interna da nacionalidade como ainda não nos é possível conceber em sentido muito diverso nossa projeção maior na vida internacional. (Holanda, 2016, p. 176-177)

Ele concorda que esse quadro de comportamento patrimonialista plasmado na sociedade brasileira desde os tempos mais remotos decorreu do tipo primitivo da família patriarcal, sendo que suas consequências permanecem vivas até hoje, considerando que os detentores de posições públicas não fazem uma distinção fundamental entre os domínios do privado e do público, caracterizando-se a gestão pública como assunto de interesse particular. As escolhas dos representantes são pautadas pela confiança pessoal que mereçam os candidatos e não pelas capacidades técnicas destes, não havendo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado Burocrático.

Para o autor, a família patriarcal fornece o grande modelo para as relações políticas entre governantes e governados, ou seja, “uma lei moral e inflexível, superior a todos os cálculos e vontades dos homens, pode regular a boa harmonia do corpo social e, portanto, deve ser rigorosamente respeitada e cumprida”. Esse agir dos brasileiros aos moldes dos comportamentos do Brasil imperial, com a reprodução de atitudes e crenças daquele período não permitiu um desenvolvimento adequado ao país, que insiste em reproduzir padrões tradicionais de valores patriarcais da época da colônia. Holanda (2016, p. 176) acrescenta ainda como principal característica do povo brasileiro a cordialidade, consistente na “lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade” virtudes que representam o caráter do brasileiro decorrente da influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal, designando o brasileiro como “o homem cordial”. No entanto, tal cordialidade permite ao indivíduo uma forma de rechaçar o ritualismo social, predominando a intimidade em todos os tipos de relações, inclusive nas relações comerciais, o que causa estranheza aos estrangeiros. O brasileiro se utiliza das relações pessoais, da intimidade, da informalidade nas suas relações de convívio social.

Essa forma de agir do brasileiro sem ritualismos nem padrões definidos nas relações é encontrada em todas as instituições, quer seja econômica, política, social ou burocrática. A forma cordial e informal de agir, permite a possibilidade da utilização do famoso “jeitinho brasileiro” desencadeando atuação em favor de interesses individuais em detrimento dos interesses gerais.

Holanda (2016) assim destaca:

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que dele auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias políticas dos cidadãos. (Holanda, 2016, p.175)

Tais atitudes remetem a padrões patrimonialistas de comportamentos, cujo cerne não distingue a coisa pública da coisa privada e se utiliza o estado como objeto privado, predominando o clientelismo, nepotismo, coronelismo.

Schwartzman (2007) insere no debate a concepção de neopatrimonialismo ou patrimonialismo moderno para caracterizar os Estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa. Assevera que esse patrimonialismo moderno não se trata apenas de uma forma da sobrevivência das formas tradicionais, mas uma forma atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tenha honra social por mérito próprio. Destaca ainda que a persistência de um sistema patrimonial ou de elementos patrimoniais em um sistema político moderno tem pouca relação com “cultura” e muito mais com o sucesso ou fracasso do líder político em manter seu poder absoluto e para a manutenção do Estado patrimonial é necessário manter as massas satisfeitas e dar à aristocracia urbana acesso a posições governamentais.

Segundo Schwartzman (2007) o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, fruto de uma dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil fraca e pouco articulada. Há um predomínio de um sistema burocrático e administrativo neopatrimonialista, caracterizado pela apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados, que permanecem subordinados e dependentes do poder central, formando o “estamento” burocrático.

Dando continuidade a seu entendimento, Schwartzman (2007) destaca a existência de uma disputa de poder na arena política brasileira, em que há uma busca das posições de privilégio por grupos opostos. De um lado estão os grupos em posições inferiores que pressionam a ampliação do conflito político para trazer mais atores à arena e alterar as relações de poder, do outro lado, os grupos de posição privilegiada, os quais tendem monopolizar a participação e as regras do jogo político aos que já participavam anteriormente. Nesse quadro de disputa de poder surge o corporativismo, termo utilizado para designar uma forma de organização estamental da sociedade.

Nessa esteira, Faoro (2012) e Holanda (2016) já haviam enfatizado que a realidade histórica brasileira demonstra a persistência secular da estrutura patrimonial identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e dos coronéis e que esta estrutura se mantém estável desde o tempo colonial até a contemporaneidade, em razão da herança ibérica da dominação patriarcal, do prolongamento das relações presentes no período colonial, em que a família patriarcal fornece o grande modelo para base da vida política, nas relações entre governantes e governados.

Souza Filho (2013), por seu turno, destaca que a dimensão patrimonialista da administração pública brasileira foi forjada a partir de dois vetores: estrutura de dominação da coroa e pelo poder patriarcal dos proprietários rurais. A ordem administrativa brasileira é organizada pelo Estado patrimonialista português, e a estrutura de dominação é exercida pela burguesia comercial e pelos proprietários rurais. A manutenção da estrutura patrimonialista no Brasil decorre essencialmente da articulação entre a burguesia comercial e os proprietários rurais, visando realizar a dominação política no país, cuja gênese da influência da estrutura patriarcal presente na área rural brasileira, exercerá todo o seu poder desde a história imperial e republicanas.

As práticas patrimonialistas enraizaram-se estruturalmente no processo de burocratização do Estado, mediante a interferência do personalismo, do clientelismo e da troca de favores na própria esfera estatal. No Império, o Estado assumiu essa característica nitidamente patrimonialista, cujo viés

resistiu na chamada Velha República. A dinâmica patrimonialista fica bem evidenciada ao se analisar a organização burocrática do período colonial (Costa, 2012; Pagotto, 2010).

Desse modo, os autores supramencionados são uníssonos quando destacam a presença das características patrimonialistas no Estado contemporâneo, forjadas na formação do Estado brasileiro no processo de colonização portuguesa, cujo problema persiste até a atualidade, seja no trato da coisa pública como se privada fosse, na distribuição de cargos públicos a familiares e amigos, na utilização de favores, financiamento de campanhas, entre outras ações características do patrimonialismo.

Os autores que defendem a tese patrimonialista sustentam que uma das causas da corrupção persistir em nosso país deriva da colonização portuguesa, que inseriu um modelo no qual não há uma clara separação entre o público e o privado.

Supõe-se que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico. (Filgueiras, 2009, P. 388)

Para Filgueiras (2009), esta prática presente nas relações contemporâneas entre pessoas e instituições favorece a permanência da corrupção na medida em que este fenômeno parece ser produto da cultura brasileira, em que não se reconhecem as normas formais e informais que nos norteiam, a delimitação das fronteiras entre o público e o privado, entre o lícito e ilícito.

## **5 Considerações Finais:**

Diante do exposto, embora a tese do patrimonialismo como uma das causas da corrupção ainda sofra críticas, alguns pesquisadores entendem que um dos principais fatores que alimentam a corrupção na burocracia brasileira está, em grande parte, associado ao modelo patrimonialista trazido pela corte portuguesa e, apesar de todo o esforço de modernização do Estado brasileiro, verifica-se ainda, no âmago das relações estatais, forte resquício do sistema patrimonialista, onde não há distinção entre o patrimônio público e o privado. O modelo patrimonialista continua prevalecendo em muitas das relações estatais, ainda enraizado na máquina pública, o que vem mantendo a burocracia brasileira enfraquecida.

Tal fato pode ser consequência do sistema de crenças vigentes em nosso país, o qual permite a permanência do modelo patrimonialista, na medida em que os indivíduos acreditam que podem usufruir individualmente de benesses, privilégios e recursos desviados do Estado, desenvolvendo relações clientelistas e de favorecimentos. Esse sistema tradicional de crenças, oriundo das tradições patriarcais portuguesas, que vem sendo transferido de geração para geração, deve ser combatido e eliminado, sem o que não se pode promover uma evolução institucional capaz de levar a sociedade brasileira a apreender novos valores e crenças voltados à ética e à eficiência da máquina pública.

O fortalecimento das instituições e o pleno exercício da democracia constitucional, visando o expurgo do modelo patrimonialista, são elementos essenciais à erradicação da corrupção ou pelo menos à redução de seus índices na burocracia brasileira.

## Referências

Abrucio, F. L; Pedroti, P; Pó, M. V (2010). **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas**. In: Burocracia e política no Brasil. Org.: Maria Rita Loureiro; Fernando Luiz Abrucio e Regina Silvia Pacheco. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Azambuja, D (2008). **Introdução a Ciência Política**. 12ª ed. São Paulo: Globo.

Bobbio, N (2014). **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Costa, G. P (2012). **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira / Gustavo Pereira da Costa**. Rio de Janeiro. 253 f. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9976/tese%20finalizada%20-%20Sexta3.pdf?sequence=1>

Damatta, R (1997). **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6.ed. Rio de Janeiro: Rocco. Disponível em: <http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/DAMATTARobertoCarnavaismalandroseherois.p> df. Acesso em: 15/09/2019

Durkheim, E (2007). **As Regras do Método Sociológico**. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes.

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2010). Departamento de Competitividade e Tecnologia. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/> pesquisa em 15/06/2017.

Faoro, R (2012). **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo.

Filgueiras, F (2009). **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. *Opin. Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, Nov. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25/09/2019.

Holanda, S. B (2016). **Raízes do Brasil**. 27ª ed. São Paulo: Ed. Swarrcz.

Huntington, S. P (1975) **A Ordem Política nas Sociedades em mudança**. Tradução de Pinheiro de Lemos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Leal, R.G (2014). **As Múltiplas Faces da Corrupção e seus efeitos na democracia Contemporânea**. Santa cruz do Sul: EDUNISC.

Lopes, H. C (2013). Instituições E Crescimento Econômico: Os Modelos Teóricos De Thorstein Veblen E Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 4 (133), pp. 619-637, outubro-dezembro. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572013000400004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000400004), pesquisa em 15/06/2017.

Pagotto, L. U. C (2010). **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. 2010. 409f. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo.

Pasold, C. L (2004). **Concepção para o Estado Contemporâneo: síntese de uma proposta**. In CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org). *Temas de Política e Direito Constitucional Contemporâneo*. Florianópolis: Momento Atual.

Ribeiro, D (2004). **O Brasil como problema**. 2ª ed. São Paulo: Global.

Ronzani, D. C (2007). **Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil**. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano VIII, n.10, jun. Disponível em <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Artigos/Dwight.pdf>. Acesso em 01/06/2017.

Souza Filho, R (2013). **Gestão Pública e Democracia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

Schwartzman, S (1988). **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

Schwartzman, S (2006). **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea**. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>. Acesso em 07/06/2017.

Teixeira, M. A. C (2012). **Estado, Governo e Administração Pública**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Weber, M (2004). **Economia e sociedade**. v. 2. São Paulo: Editora UnB.