

## INDISTINÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: CULTURA E PRÁTICA DO PATRIMONIALISMO NO ESTADO BRASILEIRO.

Catarina Ianni Segatto, Ângelo Del Vecchio. – Inter-áreas - Administração Pública - Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras – Campus Araraquara.

No cotidiano do noticiário da imprensa são comuns e profusas as denúncias da utilização do clientelismo, patrimonialismo, corporativismo, nepotismo e corrupção na gestão do Estado brasileiro, ou seja, formas de apropriação da *res* pública para enriquecimento privado. A presença dessa cultura e dessas práticas na história do Estado e da sociedade brasileira tem sido detectada e analisada por diversos estudiosos – estão presentes nas obras de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Victor Nunes Leal, Maria Sylvia Carvalho Franco, Simon Schwartzman, Edson Nunes, Richard Graham, Fernando Luiz Abrucio entre outros. O presente estudo busca pesquisar o problema do patrimonialismo (e das culturas e práticas correlatas, como o clientelismo) ao longo da história do país, sobretudo nos séculos XIX e XX. Ela envolve o levantamento bibliográfico, a leitura dos principais autores e a sistematização de suas análises ou como explicaram esse importante problema histórico-político, seu enraizamento na sociedade e no Estado e suas implicações sócio-políticas.

A indistinação entre o público e o privado tem raízes histórias, as quais são abordadas na obra de Raimundo Faoro, e assim, o patrimonialismo brasileiro terá grandes influências do Estado português. Na sua origem já há evidências de que “*a propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral*” (FAORO, 2000, p. 10-11, vol. I). Com o capitalismo comercial, a empresa ultramarina, as novas descobertas, os funcionários, tudo era de domínio real. Devido a isso a burguesia nascente não era autônoma, ao contrário, encontrava-se dependente do rei, e a aristocracia burocrática, nesse Estado patrimonial, apropriava-se de seu cargo. Esse quadro não era compatível com rumos que levariam ao capitalismo industrial, com isso, Portugal inicia um processo interno de crise e a desigualdade social começa acentuar-se. Portanto, “*o Estado e nação, o governo e povo, dissociados e em velado antagonismo, marcham em trilhas próprias, num equívoco renovado todos os séculos, em contínua e ardente procura recíproca*” (FAORO, 2000, p. 106, vol. I).

A descoberta de novas terras, para Portugal, será a extensão desse Estado patrimonial, mas também uma tentativa de amenizar a crise. Na colonização do Brasil, Portugal visa somente sua exploração, sem uma preocupação com o povoamento da região, é introduzida a agricultura, que para Faoro, é um retrocesso de caráter feudal. Com isso, são criadas as capitanias, surgem, mais tarde, vilas, cidades e é estabelecido o Governo Geral, porém

*as relações entre os capitães-governadores e o rei e entre os potentados rurais e o governo tiveram, de outro lado, acentuado cunho patrimonial, pré-moderno. O donatário caracteriza-se pela qualidade dupla, de fazendeiro e autoridade, sem a fusão de ambas, fusão incompatível com a ordem legal portuguesa, vigente no século XVI* (FAORO, 2000, p. 148, vol. I).

São instituídas administrações e, assim como em Portugal, o funcionário público presente nestas se torna “*infel aos fins ideais do soberano, mas coerente com o patrimonialismo que este encarna e dirige. Há mais, porém. O burocrata, já desenvolvido do embrião estamental do cortesão, furta e drena o suor do povo porque a seu cargo estão presos os interesses materiais da colônia e do reino*” (FAORO, 2000, p. 196, vol. I). Dessa forma, para Faoro,

*Cria-se um governo, ao contrário, sem lei e obediência, à margem do controle, inculcando ao setor público a discricção, a violência, o desrespeito ao direito. Privatismo e arbítrio se confundem numa conduta de burla à autoridade, perdida esta por ineficiência. Este descompasso cobrirá, por muitos séculos, o exercício privado de funções públicas e o exercício público de atribuições não legais. O déspota colonial e potentado privado têm aí suas origens, origens que o tempo consolidará* (2000, p. 205-206, vol. I).

## INDISTINÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: CULTURA E PRÁTICA DO PATRIMONIALISMO NO ESTADO BRASILEIRO.

Catarina Ianni Segatto, Ângelo Del Vecchio. – Inter-áreas - Administração Pública - Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras – Campus Araraquara.

Mesmo com a independência e o início do Império, as ordenanças administrativas, dissimuladas com lei e decretos, continuam a confundir o público do privado. Além disso, há a centralização e a supremacia burocrática-monárquica, estamental na forma, e patrimonialista no conteúdo (FAORO, 2000, p. 444, vol. I). No século XIX, portanto, com a organização do Estado-nacional, mantêm-se uma estrutura de mando e poder que se estenderá depois na República – se no Império o poder parte do centro, na República ele é deslocado para os Estados: o patrimonialismo centralizado do império é transferido para as oligarquias e os coronéis, que representavam uma forma peculiar de delegação do poder público no âmbito privado. “A realidade histórica brasileira demonstrou [...] a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista” (FAORO, 2000, p. 366, vol. II).

Sérgio Buarque de Holanda também dialoga sobre o funcionário “patrimonial”, para quem não era fácil àqueles que detinham o poder compreenderem a distinção entre as esferas pública e privada.

*Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos 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 prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 2005, p. 146).*

Para Maria Sylvia de Carvalho Franco, as ordenações que regiam as práticas administrativas estavam baseadas em interesses e valores dos agentes de governo. Além disso, em sua obra, Maria Sylvia comenta passagens de situações nas quais os agentes empregavam seus próprios recursos na manutenção ou em construções públicas, pois o município não disponibilizava de recursos para tais. Por conseguinte,

*essa mistura entre a coisa pública e os negócios privados fundamenta, sem dúvida, a extensão do controle pessoal a todo o patrimônio do Estado. A passagem é rápida: o homem que sustenta com recursos particulares as realizações próprias do governo, está subjetivamente pronto para considerar como seu o conjunto de bens públicos confiados à sua guarda. Por que não o faria? Por que não satisfaria aos próprios objetivos com dinheiros do governo se, não raro, as dificuldades deste último eram resolvidas com haveres seus, pessoais? Acaba por constituir-se de fato, nessas condições em que ficam completamente fluidos os limites entre o que é patrimônio da Administração e o que é propriedade do administrador, um fundo de “bens comuns” cujos valores, indivisíveis entre os dois membros da associação formada, servem indistintamente ora a um, ora a outro (FRANCO, 1974, p. 122).*

O latifúndio monocultor e escravocrata representava o centro de poder da Colônia, tanto o poder econômico, quanto o social e o político, observar-se-á que essas características repercutirão pela história brasileira. Victor Nunes Leal aborda o coronelismo, que estabelece uma extensa e complexa rede de favores e uso privado de recursos públicos, pois relaciona o coronel com as milícias locais, os deputados estaduais e federais, os governadores para concretizar seu monopólio no patrimônio público e sua dominação sob a população local. Um agravante para que esse processo ocorra, é o fato de que a maioria da população na Primeira República era essencialmente agrária e, além disso, paupérrima, dessa forma, fica submetida mais facilmente aos desmandos dos chefes locais. Práticas paternalistas favorecendo os amigos se tornam comuns, a atuação do poder privado se consolida, assim, o coronelismo se torna um

*sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe de erário, dos empregos, dos favores e*

# **INDISTINÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: CULTURA E PRÁTICA DO PATRIMONIALISMO NO ESTADO BRASILEIRO.** Catarina Ianni Segatto, Ângelo Del Vecchio. – Inter-áreas - Administração Pública - Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras – Campus Araraquara.

*da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça* (LEAL, 1975, p. 43).

A autoridade do chefe local na escolha de funcionários estaduais, na nomeação do delegado e do subdelegado de polícia e tantas outras determinações tem como consequência a falta de autonomia tanto da administração municipal em relação ao próprio chefe local, como da localidade em relação ao governador estadual. Este que detinha, e ainda detém, o poder das transferências de recursos, dessa forma, *“os cofres e os serviços municipais eram instrumentos eficazes de formação da maioria desejada pelos governos dos Estados nas eleições estaduais e federais”* (LEAL, 1975, p. 52). A ampliação desse “favoritismos” se perpetuará na política dos governadores, no qual seus poderes são ampliados a ponto da constituição do poder nacional ter que ser aprovada pelos governadores de São Paulo e Minas Gerais, e assim, as oligarquias regionais se fortalecem no poder. A dissociação do federalismo com o poder republicano marca sua instalação no Brasil, constituindo-se, na Primeira República, *“no reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político”* (ABRUCIO, 2002, p. 40). Houve períodos que os governadores diminuíram seus poderes, como na Revolução de 30, mas depois o recuperaram, e após a redemocratização e a consequente descentralização, os governadores aumentam cada vez mais seus privilégios. São eles que negociam com os deputados estaduais e federais, estes necessitam de seu apoio para vencerem as eleições, e com as prefeituras, pois estas são extremamente dependentes do repasse de recursos dos governos estaduais. Além disso,

*as elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apóiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem, ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais “corretores” dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros de poder* (NUNES, 1997, p. 32).

Portanto, observa-se que a origem do Estado Português resultou na presença de características patrimoniais neste, e, desde a colonização, estas se mantêm e se realçam em certos momentos da história brasileira. A análise dos estudos acima produzidos é necessária para o melhor entendimento de como estas práticas fazem parte da cultura política e social brasileira, pois, no próprio cotidiano as

*relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo, desde obter um emprego até um pedido aprovado por um órgão público; desde encontrar uma empregada doméstica até fechar um contrato com o governo; desde licenciar o automóvel até obter assistência médica apropriada. Os brasileiros enaltecem o jeitinho (isto é, uma acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais* (NUNES, 1997, p. 32).

Enfim e como chama a atenção Simon Schwartzman, o Estado brasileiro: *“[...] tem como característica histórica predominantemente sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passeio de uma burocracia administrativa pesada e uma ‘sociedade civil’[...] fraca e pouco articulada”* (1988, p. 14).

Entendemos que essa pesquisa, que por ora se limita ao levantamento preliminar da bibliografia, seleção, à leitura e ao fichamento dos textos que trataram da questão é importante e necessária para o estudo e compreensão das condutas particularistas na esfera pública. A compreensão das raízes históricas

## **INDISTINÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: CULTURA E PRÁTICA DO PATRIMONIALISMO NO ESTADO BRASILEIRO.**

Catarina Ianni Segatto, Ângelo Del Vecchio. – Inter-áreas - Administração Pública - Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras – Campus Araraquara.

e sociais da indistinção entre as dimensões pública e privada é fundamental para a análise daquelas políticas de Estado que pretendem exatamente combater tais práticas e estão assentadas em procedimentos de prestação de contas e em políticas de transparência.

### **Referências Bibliográficas**

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**. Os governadores e a redemocratização brasileira. 2ª edição. SP: Hucitec, 2002.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Formação do patronato político brasileiro. 10ª ed. SP: Globo, Publifolha, 2000. Volume I e II.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. SP: Ática, 1974.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. SP: Companhia das Letras, 1995.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 2ª edição. SP: Alfa-Omega, 1975.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Clientelismo e insulamento burocrático. RJ/ Brasília: Jorge Zahar/ ENAP, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1988.