

# PATRIMONIALISMO NA GESTÃO PÚBLICA: O CASO DO BRASIL

Janaína Rigo Santin<sup>1</sup>

Anna Gabert Nascimento<sup>2</sup>

Resumo: A pesquisa faz uma abordagem histórica da prática do patrimonialismo na administração pública brasileira, a fim de verificar se a crise política atual pode ser fruto de um histórico de má gestão e de corrupção no trato com a coisa pública no Brasil, somado ao desinteresse de grande parte da população com as questões públicas e/ou coletivas. O artigo visa relacionar as práticas patrimonialistas reproduzidas historicamente com a crise política e econômica atual, as quais estão presentes em todos os âmbitos do pacto federativo (Município, Estado e União). Entende-se que para superar este estado de coisas é preciso o engajamento massivo da população nas questões públicas, participando ativamente da política, em especial em âmbito local, bem como na exigência de maior transparência nas ações dos governantes, a fim de fortalecer a fiscalização e o controle social.

Palavras-Chave: Prestação de Contas, Patrimonialismo, Administração Pública, Burocracia.

## PATRIMONIALISM IN PUBLIC MANAGEMENT: THE

---

<sup>1</sup> Pós- doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa (Bolsa CAPES). Doutora em Direito UFPR. Mestre em Direito pela UFSC. Advogada e professora do Mestrado em Direito e do Doutorado em História da UPF. Professora da faculdade de Direito da UCS. Professora Visitante do Mestrado em Direito da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola.

<sup>2</sup> Estudante da Graduação do Curso de Direito da Universidade de Passo Fundo. Bolsista de iniciação científica FAPERGS.

## BRAZILIAN CASE

**Abstract:** This research takes a historical approach to the practice of patrimonialism in the Brazilian public administration, in order to verify if the current political crisis is the result of a history of mismanagement and corruption in dealing with public in Brazil, coupled with the disinterest of part of the population with public and/or collective issues. The article aims to relate the reproduced patrimonial practices with the current political and economic crisis, which is present in all areas of the federative pact (Municipality, State and Union). It is understood that overcoming this state requires the massive engagement of the population around public management by demanding greater transparency from the rulers in order to strengthen supervision and social control.

**Keywords:** Accountability, Patrimonialism, Public administration, Bureaucracy.

## INTRODUÇÃO



quadro de incertezas políticas e econômicas identificado em grande parte da gestão pública brasileira neste limiar do século XXI coloca em evidência algumas falhas históricas na condução da coisa pública, tanto por órgãos da administração direta quanto por entes da administração indireta e seus servidores. Práticas clientelísticas, costumeiramente presentes nas relações público-privado, acabam por reduzir a receita financeira disponível para garantir, por meio de políticas e serviços públicos, a efetividade de tutelas constitucionais, especialmente aquelas previstas como direitos sociais.

Infelizmente, criou-se um sentimento popular de que o clientelismo e a apropriação privada da coisa pública são

práticas presentes exclusivamente do período recente da história do país, a partir da redemocratização e da proibição da censura. Todavia, em verdade, esses atos de conduta indevidos estão evidenciados na política desde o período colonial brasileiro, passando por diversas formas e modelos de gestão, grupos e partidos políticos. Em verdade, o que se tem pós Constituição Federal de 1988 é uma imprensa livre e um aprimoramento da autonomia dos órgãos de controle, o que acaba por revelar práticas patrimonialistas e clientelistas que são históricas, mas que, atualmente, estão sendo desveladas e muitas delas punidas.

Assim, a presente pesquisa visa problematizar as práticas históricas de malversação e apropriação privada da coisa pública, bem como do patrimonialismo e seus correlatos, como o coronelismo, o filhotismo, o mandonismo, o clientelismo, o empreguismo e o nepotismo. Trata-se de uma forma de conduzir a coisa pública que acompanha os diversos contextos históricos do país, sempre reinventando-se, perpassando e permanecendo presente até os dias atuais.

Por conseguinte, buscar-se-á investigar possíveis soluções para superar este tipo de conduta, a partir da participação popular em sentido amplo e estrito, bem como do fortalecimento das instituições de controle sobre as instituições públicas. A pesquisa é de revisão bibliográfica, a partir dos métodos histórico e lógico-dedutivo, na partir da hipótese de que a atual crise política, econômica e institucional do Brasil advém de um grande e longo processo histórico de apropriação privada da coisa pública, que perdura desde o período colonial, permanece e se reinventa até os dias atuais.

## 1. PATRIMONIALISMO: CONCEITOS E ABORDAGENS HISTÓRICAS.

É notório que há problemas com a gestão do país, devido à malversação do dinheiro público e à corrupção, fatores estes

somados à grande crise e recessão que vem se alastrando por diversos governos neste limiar do Século XXI. O Brasil passou por diversos modelos de administração pública em sua história. Logo na época colonial foi inserido no país o modelo patrimonialista, que perdurou por todo o império e permaneceu durante a maioria dos governos, até assumir matizes das mais diversas para se reinventar no período pós democratização.

O patrimonialismo entende que não há separação do Estado e pessoa privada, ou seja, os interesses do detentor de poder se tornam parte de seu governo (Holanda, 1995, p. 145-146). Ainda, de acordo com Weber, uma das principais bases de sustentação do poder está no patrimônio, o qual se mantém vinculado a benefícios e fragmentos de poder perante o Estado. (Weber, 1996, p. 217)

Este tipo de pensamento e conduta é uma forma de administração que pode ser observada desde o Brasil Colônia, quando o país era de domínio dos portugueses. Perpetrou-se também após a independência e durante grande parte dos governos republicanos no país. Nas palavras de Bresser Pereira, na história política brasileira o “nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram norma.” (Pereira, 1998, p. 241)

Sendo assim, o governante, ao não fazer essa separação entre público e privado, pode se beneficiar, aumentando o seu poderio político e até mesmo, em alguns casos, financeiro. Através desses subterfúgios, o aparelho estatal acaba por se formar por pessoas que não são dotadas de capacidade para estar no poder, já que, uma das facetas dessa apropriação privada da *res publica* é o nepotismo, ou seja, o gestor utiliza-se dos chamados cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração, para fixar pessoas de sua parentela ou por meio de barganha política. Para Lopes, “O patrimonialismo entende o cargo como um dom recebido do senhor ou do rei. O ofício (ou cargo) é um *auxilium*, *servitium* da vassalagem, correspondente à fidelidade pessoal que se estabelece.” (Lopes, 2019, p.171) Tal modelo não reúne,

de regra, medidas que visem beneficiar a população em sua totalidade, mas sim prol dos individualismos do detentor de poder e de seus afilhados políticos, sendo colocado em segundo plano os interesses de classes sociais mais desfavorecidas.

Durante o domínio da Coroa Portuguesa, o país sofreu com graves problemas, que eram causados pela forma de governo lusitano. Segundo Raymundo Faoro,

A coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (bens “reguengos, “regalengos”, “rengoengos”, “regeengos”) cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular. (Faoro, 2012, p.1)

Logo, ao tornar privado o patrimônio público, os primeiros gestores do Estado colonial brasileiro governavam apenas para o cumprimento de seus respectivos interesses, anexando territórios e se eximindo de obrigações com a população comum. Segundo o padre Antônio Vieira, em uma de suas cartas, fica muito clara a situação política do Brasil Colonial, ao afirmar que “neste Estado há uma só vontade e um só entendimento e um só poder, que é o de quem governa.” (Vieira, 1925, p.458) Excluía-se das decisões políticas da época nativos e escravos, considerados *res*, bem como mulheres e pessoas de baixo nível social.<sup>3</sup> (Carvalho, 2008, p.293) Quem detinha o poder eram aqueles que possuíam terras, títulos de nobreza e relações com a Coroa, bem como, “comerciantes voltados ao comércio externo.” (Fausto, 1995, p.70)

Os interesses desta elite colonial eram sempre preponderantes ao do restante da população, e tomavam medidas que claramente seriam para benefício próprio, visando adquirir cada

---

<sup>3</sup> Nas palavras de José Murilo de Carvalho, essas pessoas eram de grande uso nos trabalhos agrícolas de comércio internacional. Desta forma, eram os grandes responsáveis pelos ganhos do governo no período colonial. Havia ainda, escravos empenhando-se para que seus senhores pudessem realizar comércio agrícola nacional, bem como, achava-se muitos desses realizando atividades nas cidades. Tratava-se de uma mão de obra barata e eficaz. (Carvalho, 2008, p.293).

vez mais poder e agregação de patrimônio. Por sua vez, a maioria da população era analfabeta e carente de infraestrutura e um mínimo para viver com dignidade. Esta parcela mais era forçada a trabalhar para os senhores de engenho. Mais grave ainda era a situação dos escravos, trazidos forçosamente da África, eram ligados a um dono no qual eram obrigados a corresponder com todos os seus desejos. Tratados como objeto, seus direitos eram mínimos e, na maioria dos casos, nulos. Além disso, pessoas livres desafortunadas eram vítimas desse sistema, afinal, não tinham representatividade nenhuma, apenas eram subordinados à nobreza e à burguesia. (Carvalho, 2002, p.17-23)

No entanto, movimentos populares começam a ser organizados pelas castas que eram consideradas medianas economicamente. Essas inquietações populares davam-se pela alta cobrança de impostos e em crítica a leis autoritárias do governo português, fazendo nascer reivindicações pelo processo de independência. Uma delas resultou na chamada inconfidência mineira,<sup>4</sup> na qual participou essa população considerada emergente na época. (Luz, 2003, p. 440-442) Os inconfidentes, naquele período, eram uma parcela da população que não podia exercer a sua opinião sobre as decisões feitas por uma classe social considerada superior. Tiradentes, o principal líder, buscava poder incorporar bens ao seu patrimônio e ter uma maior “projeção social”. Entretanto, também defendiam interesses coletivos, como a defesa do desenvolvimento do Brasil, a partir da implementação de pequenas indústrias e da exploração de minério, que

---

<sup>4</sup> Foi uma revolta em Minas Gerais, liderada por Joaquim José da Silva Xavier (Tiradentes) em 1792, na qual pessoas nascidas no Brasil, desprovidas de poder, uniram-se contra a coroa portuguesa em face à discordância com uma limitação feita por uma lei lusitana que, segundo Tiradentes, as propriedades individuais não poderiam ultrapassar “10.000 Cruzados”, sem que houvesse mínimas expectativas de um crescimento patrimonial e representativo político da classe. Somando isso a uma elevada carga tributária, populares revoltam-se contra o governo. Havia um sentimento de estarem desafortunados em um local onde havia muitas riquezas, como o ouro. Com o apoio de intelectuais da época, dão início a uma das mais representativas revoltas pró independência. (Luz, 2003, p. 440-442)

ficavam bloqueadas devido a uma forte cobrança de tributos por parte do governo português e por leis que limitavam o crescimento pessoal patrimonial de brasileiros. (Luz, 2003, p. 441).

A Constituição do Império do Brasil de 1824 estabeleceu que os detentores do poder seriam o Imperador D. Pedro I, uma Assembleia Geral, e o Judiciário. Era, pois, constituída de quatro poderes, o Legislativo, Moderador, Judicial e Executivo. O Imperador era titular do Poder Executivo e do Poder Moderador, considerado superior aos demais poderes, já que tinha a possibilidade de intervir em cada um deles. Havia o voto censitário; ou seja, para votar e para ser membro da Assembleia Geral, o sujeito deveria corresponder a alguns requisitos, como o de ter um número considerável de patrimônio e ser do gênero masculino. Excluía-se, assim, pessoas de baixa renda, mulheres e escravos do poder político (Brasil, 1824). Isto posto, práticas patrimonialistas eram naturalmente empregadas, já que havia uma zona de conforto estabelecida para os detentores do poder da época, que poderiam decidir facilmente sobre o patrimônio público, sem maiores mecanismos de controle de seus atos e decisões.

Contudo, ao verificar um cenário econômico desgastado e uma constância de desigualdades e direitos negados, houve um apelo popular por mudanças, mediante revoltas regionalizadas, como a Confederação do Equador<sup>5</sup> contra o governo de Dom Pedro I (Fausto, 1995, p.152). Esses fatores, somados à morte de Dom João VI, que deixou o trono português vago, levam ao Imperador Dom Pedro I a abdicação de seu mandato, para de imediato dirigir-se para a Europa, assumindo o cargo deixado por seu pai, o de rei de Portugal. (Fausto, 1995, p. 154-156)

Pedro de Alcântara, filho de Dom Pedro e único na linha sucessória, tinha apenas 5 anos na época, e precisa assumir o trono brasileiro sem, entretanto, exercê-lo. Desta forma, o país

---

<sup>5</sup> Segundo Boris Fausto, foi uma revolta causada pela “nomeação de um governador não desejado,” somado ao fato de movimentos pró “ideias republicanas, antiportuguesas e federativas”. (Fausto, 1995. p.152.)

passa a ser governado por regentes nomeados até que o herdeiro do comando do Império brasileiro atingisse a maioria. Esse período foi um dos mais turbulentos da história, em face ao patrimonialismo advindo dos regentes, o que agravou as condições de vida da população comum, desencadeando revoltas com vistas a fortalecer a economia das províncias, bem como diminuir a elevada tributação. Não havia confiança nos gestores que comandavam o Império, liderados pelos partidos “conservador e liberal”. Em vista disso, em 23 de julho de 1840, Dom Pedro II é emancipado aos 14 anos e é coroado Imperador do Brasil, fazendo que a maioria das revoltas do período regencial fossem acalmadas, já que um de seus principais objetivos eram o de ter um novo Imperador no poder. (Fausto, 1995, p.161-174)

Há de se constatar que no período de reinado de Dom Pedro II, havia um temor por parte dos grupos estadistas de que a classe média da época, trabalhadores e intelectuais, viessem a ser influenciados por ideais liberais advindos das revoluções burguesas na Europa, e em um futuro viessem a exigir o direito ao sufrágio universal (Rocha, 1995, p.15). Além disso, culminando com a pressão feita pelas classes trabalhadoras, advinha da Europa também uma intensa influência para que houvesse a liberação dos escravos. Essa pressão se dava muito pela estrutura de mercado internacional, que pós revolução industrial necessitaria cada vez mais de consumidores para seus produtos. Havia assim, um forte temor dos gestores brasileiros perante a Inglaterra, que era uma das principais interessadas nesse processo. (Carvalho, 2008, p.293-306) Em 1888, a Lei Imperial de nº 3.353, conhecida como Lei Áurea, é assinada pela princesa Isabel<sup>6</sup> (Carvalho, 2008, p. 293-306), com o objetivo de extinguir a

---

<sup>6</sup> Nesse período houve uma pressão proveniente da Inglaterra, que após a Revolução Industrial buscava consumidores para seus produtos. Desta forma, não seria lucrativo haver escravos, já que eles sendo considerado como Res, não teriam condições financeiras de comprar itens ingleses. Além disso, a Inglaterra buscava com que o açúcar proveniente de suas colônias fosse mais barato que de outros países. Entretanto, com uma mão de obra mais barata, os países escravagistas poderiam fazer um preço melhor



escravidão no Brasil. (BRASIL, 1888)

Todavia, após essa libertação, não houve políticas públicas para que os escravos tivessem condições adequadas para serem integrados a uma sociedade na qual quem tinha valor social, com direitos políticos e participação em decisões, eram pessoas que possuíam alto poder financeiro (Carvalho, 2002, p. 17). Sendo assim, a população recém liberta foi subordinada à população mais abonada política e financeira da época, que não tinha interesse em implementar programas de desenvolvimento social e de distribuição de renda. Assim, as propriedades rurais continuariam com os mesmos proprietários, não existindo possibilidade de uma ascensão financeira e representativa dos agora cidadãos livres. Sucedeu-se, portanto, um novo período miséria para as classes mais baixas, agora exploradas como trabalho assalariado, agravando as diferenças no país. Havia também um absolutismo por parte do poder moderador, no qual se colocava acima de todos os outros poderes e cidadãos da sociedade.

Ideias republicanas e liberais passam a imperar no país, sob o comando do jurista Rui Barbosa, o qual “propunha a soberania racional como substituta do Poder Moderador.” Desta forma, “os privilégios e títulos de nobreza seriam extintos, constituindo o saber e a propriedade as únicas condições para a obtenção de cidadania plena” (Rocha, 1995, p. 67). Contudo, ao estabelecer essa linha de raciocínio, deve-se considerar que naquela época, a maioria da população era analfabeta e, ademais, o patrimônio da época era concentrado na mão de poucos. Para que, efetivamente, o republicanismo e as ideias liberais fossem implantados no país, era necessário educar seu povo. Assim, para Rui Barbosa, a instrução era “a condição necessária para o exercício da liberdade política e da plena obtenção da cidadania. Todos os homens têm direito de serem iguais e livres, mas

---

que o inglês. Outrossim, a igreja também buscava com que houvesse a abolição, sendo que, naquele período os únicos países cristãos que ainda existiam escravos eram Espanha, que já estava em processo de abolição, e Brasil. Com essa pressão internacional e com receio de represálias, assinou-se a Lei Áurea. (Carvalho, 2008, p. 293-306.)

somente a instrução pode fornecê-los o direito de exercer os direitos políticos.” (Rocha, 1995, p. 70)

A Proclamação da República no Brasil deu-se em 15 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889), como resultado de uma sucessão de fatos, como o descontentamento com o resultado das eleições da época, obtidos de forma ilícita, inconformismo militar com a Guerra do Paraguai e polêmicas geradas pela libertação dos escravos (Fausto, 1995, p. 216-221). Em 1891, é escrita uma nova Constituição, agora republicana, escrita pelas mãos de Rui Barbosa. Convocam-se novas eleições, nas quais participam a junta militar e a civil. Todavia, quem poderia votar eram apenas homens, alfabetizados e maiores de 21 anos, mantendo-se a exclusão de parte da população: “analfabetos, mendigos, os praças militares”. (Fausto, 1995, p. 251) Foi instituído também na Constituição de 1891 que o voto não seria secreto. (BRASIL, 1891). Sendo assim, o poder continuaria nas mãos de quem tinha condições de intimidar ou de fazer a compra de votos, oferecendo dinheiro ou troca de favores. Instituiu-se, assim, nos primeiros anos da República, o chamado “voto de cabresto”, que era caracterizado por violência política, clientelismo e demais ações imorais praticadas para a perpetuação no comando público. (Leal, 2012, p.42)

Inspirado no modelo estadunidense<sup>7</sup> (Rocha, 1995, p.125), os Constituintes, sob o comando de Rui Barbosa, estabelecem a descentralização do poder político no Brasil, substituindo o modelo unitário imperial pelo modelo federativo republicano. Instaurou-se no país o federalismo<sup>8</sup>, no qual haveria

---

<sup>7</sup> Mesmo adotando o mesmo modelo de sucesso estadunidense, não se foi levado em conta que haveria grandes diferenças entre os dois países, Rocha explica que “O problema federativo nacional era, então, o oposto do que tinha sido os dos Estados Unidos, pois enquanto na América do Norte estados independentes cederam parte de sua soberania a união, no Brasil o governo central deveria ceder parte de sua soberania às províncias.” (Rocha, 1995, p.125). Ver também (Santín; Rodigheri, 2016)

<sup>8</sup> Indaga José Afonso da Silva que “O federalismo, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas, quando se fala em federalismo, em Direito

autonomia dos estados perante a união. No entanto, é de suma importância ressaltar que esse modo acabou prejudicando algumas unidades da federação, eis que, pelas dimensões continentais do país, com diferentes valores étnicos e variações entre as localidades, apresentaram-se disparidades entre os entes da federação, e assim houve a facilitação de políticas de caráter oligárquico, como a aliança entre mineiros e paulistas. (Ferreri, 1995, p.27-28)

Esse pacto entre os governos do sudeste foi chamado de “política do café com leite”. Dado que, a região de Minas Gerais tinha uma farta produção de leite e São Paulo possuía uma extensa produção de café. (Fausto, 1995, p. 270-271) Isto posto, essa forma de condução do comando central do país coaduna-se com a forma eleitoral da época, na qual quem tinha poder eram os grandes proprietários de terra. (Leal, 2012, p. 39-41) Quem escolhia os representantes políticos eram a população mais afortunada daquele período, como os grandes coronéis. Segundo Raimundo Faoro, o povo, mesmo exercendo a democracia do voto, tem de se submeter a uma pessoa superior intelectual ou economicamente. Nesse contexto, existe a figura do coronel, que comanda várias pessoas e mantém seu poder pela troca de favores, violência política e cooptação do público pelo privado. (Faoro, 2012, p. 542)

Para Leal, “é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra.” (Leal, 2012, p.40) Caracterizando-se assim, uma das descendências do patrimonialismo da época do Império: o coronelismo, que teve sua maior aplicação na história brasileira durante este período. Janotti refere que no coronelismo da primeira república, as autoridades, os chamados coronéis,

---

Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado, denominada federação ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades públicas, dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa.” (Silva, 2014, p. 101)

impunham ao povo votante, a eleição de representantes por eles escolhidos. Tratava-se de uma política de compromissos, “conchavos” e “toma-lá-dá-cá” entre os governos estaduais e os governos locais, com troca de favores e violência política para manutenção do poder (Janotti, 1981, p. 7)

Sendo assim, no período da república velha havia uma grande repressão das classes subalternas, perpetuando-se no poder aqueles que o detinham. A cooptação e a violência política às oposições eram uma constante, com a submissão de grande parte da população a ordens dos grandes proprietários de terra, em troca de favores<sup>9</sup> ou até mesmo por serem ameaçadas, já que o voto não era secreto. (Rocha, 1995, p. 151-152) Além disso, no modelo de Estado brasileiro da primeira república é explícita a ideia dos gestores em prejudicar grupos da sociedade comum, quando estes elaboravam movimentos para reduzir a exploração das classes dominantes. (Ianni, 1984, p. 14)

Porém, em 1929, houve uma das maiores crises econômicas mundiais já vistas, culminando com o fim da primeira república. Após o término da Primeira Guerra Mundial, com a Europa devastada em face aos acontecimentos, os Estados Unidos passam a lucrar com a exportação de seus produtos. Era notório o crescimento das indústrias; porém, não houve um grande planejamento no que se refere à geração das mercadorias. A superprodução gerada por este processo desequilibrado de industrialização desencadeia uma enorme crise nos Estados Unidos, já que, o poder aquisitivo das pessoas nacionais não cresceu, e o comércio internacional diminuiu. Somada a isso, uma queda na bolsa de valores de Nova York, que após chegar em seu auge, começa a decair. Desta forma, no dia 24 de outubro de 1929 acontece o denominado “crash da Bolsa de Nova York”, que afeta o mundo todo. (Mazzucelli, 2009, p. 179-189)

---

<sup>9</sup> Segundo Paul Singer, configura-se também como Clientelismo quando o candidato a gestor faz barganhas eleitoreiras. Ou seja, em troca de favores, a população vota naquele governante. São os “cabos eleitorais” (Singer, 1965, p. 77).

O Brasil também foi acometido com a crise, dado que na época era um grande exportador de café. Também aqui havia uma extensa produção, voltada à lucratividade dos barões do café da época, que visavam com o produto da exportação do café adquirir mais propriedades e gerar cada vez mais poder para si. No entanto, ao se instaurar o desequilíbrio econômico global, a oferta de produtos era maior do que a procura. No Brasil, os grandes proprietários das lavouras de café tiveram um declínio, já que havia uma grande quantidade de café, todavia não existia demanda para a sua comercialização. (Furtado, 2005)

As elites oligárquicas do sul do país, aliadas com alguns estados do nordeste, aproveitaram este momento para, a partir da liderança de Getúlio Dornelles Vargas, reforçar-se o discurso de que a matriz econômica precisaria ser mudada, com a industrialização e urbanização do país. Também seria necessário alterar o exercício do poder político, com o fim da “política café com leite”, a fim de abranger outros estados que não só Minas Gerais e São Paulo. Veja-se:

Em 1929 a oligarquia cafeeira, principal força do bloco agrário, entra em crise. A revolução de 30 assinala a transição para uma época na qual se dinamizam processos econômicos, políticos, culturais, demográficos e outros tais como os seguintes: industrialização, urbanização, sindicalismo estatal, intervencionismo governamental crescente na economia, fortalecimento do aparato estatal, principalmente do executivo. (Ianni, 1984, p. 16)

Getúlio Vargas sustentava em seus discursos um viés marcadamente nacionalista e populista, defendendo a busca por direitos sociais. Da mesma maneira, defendia a implementação de indústrias nacionais, onde mais tarde, dentro de seu governo, foram fundadas diversas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce, a Petrobrás, entre outras. Portanto, os proprietários de terra, devastados com a crise de 1929, corroborada com a ascensão de Vargas, passam a contar com um declínio do seu poder político. (Fausto, 1995, p. 325-328) Estavam delineados os fatores que desencadearam a Revolução de

1930,<sup>10</sup> que resultou na indicação e na confirmação de Getúlio Dornelles Vargas como presidente da República, findando a república velha. (Fausto, 1995, p.323)

Em seu governo, Vargas instaura no Brasil algumas modificações de forte apelo popular como, por exemplo, a justiça do trabalho, o voto feminino e direitos trabalhistas, como a implementação do salário mínimo e de férias remuneradas. (Santin, 2017, p. 120). Este novo modelo de industrialização levou a um grande êxodo rural e ao fortalecimento do meio urbano, que cada vez mais era habitado. Tais fatores favoreceram o crescimento da economia e, com isso, a melhora nos índices educacionais da população brasileira. (Fausto, 1995, p. 325-326).

Contudo, Vargas era, em essência, autoritário. Em seu segundo mandato, não consegue manter sua popularidade devido a denúncias de atos que envolviam corrupção e malversação do dinheiro público. Assim, mesmo com a conquista de direitos sociais, a população ainda continuou tendo que conviver com antigas práticas nefastas de governo, que provocaram inúmeras greves no período final de governo de Getúlio Vargas. (Fausto, 1995, p. 406-412) A partir do Atentado da Rua Tonelero,<sup>11</sup> pedidos para que o presidente deixasse seu cargo se intensificam pela perda do seu controle sob as forças armadas. No entanto, o gestor máximo da nação suicida-se antes de ser deposto. (Fausto, 1995, p. 416-417)

Ao findar a chamada Era Vargas, novos governantes sucederão a ele, todavia o patrimonialismo e a corrupção continuarão em evidência, percorrendo o período do golpe militar, passando pela redemocratização, sendo ainda muito recorrente

---

<sup>10</sup> Foi um conflito entre as classes litigantes de poder, que buscavam colocar não mais um representante paulista ou mineiro na presidência do Brasil. Desta forma, cria-se uma situação de tensão, onde várias denominações da sociedade estão incorporadas. Esta revolução, tem como estopim o assassinato de João Pessoa. (Fausto, 1995, p. 323)

<sup>11</sup> Segundo Boris Fausto, foi um atentado que visava vitimar a vida de Lacerda, um dos grandes opositores de Vargas. No entanto, ao deferir os tiros, o malfeitor Alcino do Nascimento acaba por atingir o major da Aeronáutica, Rubens Vaz. (Fausto, 1995, p. 416-417)

na atualidade. Em cada uma destas administrações públicas, sejam elas de forma direta ou indireta, acumularam-se problemas nos quais levaram pouco a pouco o país a estagnar-se em uma crise política, econômica e institucional.

Com o avanço da industrialização, grandes obras e empresas públicas alavancaram o país, em especial após a edição do Decreto Lei 200/67, que fomentou o agigantamento da administração indireta no Brasil, com a criação de inúmeras empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista e fundações. Porém, há de se constatar que muitas dessas obras e/ou empresas foram feitas com o intuito de arrecadar, de forma ilegal e imoral, recursos para incrementar o patrimônio daqueles que as promoveram. A confusão entre o público e o privado sempre foi nefasta na política e na economia brasileira. Nas palavras de Barrucho, ainda que se houvesse um crescimento no que tange a economia, como no caso do “milagre econômico”, muitas dessas ações geraram dívidas históricas incessantes até a atualidade, bem como prejudicaram as classes menos favorecidas da época. (Barrucho, 2018)

Nos atuais governos, operações policiais evidenciam cada dia mais o uso do patrimonialismo e corrupção, já que o que é percebido é o uso de dinheiro público para benefício particular, com vistas ao financiamento, manutenção e reprodução daqueles que estão no poder. (Ministério Público Federal, 2019)

Portanto, é certificado que o republicanismo no uso do dinheiro e da máquina pública sempre foi algo muito falho. Em consequência disso, os recursos para execução de políticas públicas e serviços para garantia dos direitos sociais, previstos constitucionalmente, são cada vez mais reduzidos, já que parecem não ser convenientes aos detentores do poder.

## 2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO SÉCULO XXI

Assim como referido anteriormente, práticas

patrimonialistas acompanham a gestão pública brasileira desde a colonização portuguesa, onde a representação das classes menos favorecidas era praticamente nula. Contudo, principalmente após a redemocratização do país e a edição da Constituição Federal de 1988, com a conquista do direito ao sufrágio universal a todo e qualquer cidadão, maior de dezesseis anos, independentemente de raça, gênero ou condição social ou econômica, conforme o artigo 14 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.<sup>12</sup> A democracia semidireta foi a escolha do constituinte, na qual há uma combinação entre democracia representativa e participativa: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou, diretamente, nos termos desta Constituição” (parágrafo único do artigo 1.) Decorrencia disso, paulatinamente foram sendo reconhecidos na legislação infraconstitucional os direitos de participação do cidadão no exercício do poder político, tanto no executivo, quanto no legislativo e no judiciário.

Importa ressaltar que a participação de todos os “potencialmente envolvidos” deve ser feita para que haja a efetivação de interesses públicos, mesmo essas pessoas estando fora do âmbito estatal. Sendo assim, em governos democráticos, deve-se haver uma participação popular não apenas com o voto, mas também com indivíduos que atuem ativa e constantemente em todas as esferas do poder do Estado. (Goczeviski, 2015, p. 125) Desta forma, há várias maneiras de participar: a) na esfera do executivo, na definição das políticas públicas por meio dos conselhos gestores; b) na esfera do judiciário, com o *amicus curiae*, o tribunal do júri para delitos dolosos contra vida, bem como os juízes leigos, conciliadores e mediadores no processo civil e penal; c) na esfera do legislativo, na edição de leis com o plebiscito, referendo e iniciativa popular; d) na execução de políticas públicas, por meio de parcerias entre governo e o público não

---

<sup>12</sup> Refere que, “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei.” (Brasil,1988).



estatal, também chamado de terceiro setor; e) no controle do poder, de forma individual ou organizada, ou mesmo utilizando-se do *ombudsman*, fiscalizando a efetividade e qualidade dos serviços e da administração pública. Trata-se de inúmeras formas de o cidadão exercer seu papel ativo na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Jürgen Habermas cita que, “Os direitos de participação política remetem a institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas.” (Habermas, 1997, p. 190) Evitar, com a atuação efetiva da sociedade civil no âmago da sociedade política, da colonização do mundo da vida pelas esferas sistêmicas do Estado e do Mercado, que só visam poder e dinheiro para si e seus companheiros. Inserir mecanismos de racionalidade comunicativa nas esferas sistêmicas, para que se abram efetivamente para os interesses dos mais fracos. Dowbor refere que “é indiscutível que aproximar o poder de decisão e de controle sobre os processos de desenvolvimento, das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão, portanto, diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente boa visão administrativa.” (Dowbor, 2016, p.37)

Todavia, a participação popular atualmente resume-se ao período eleitoral, onde de 4 em 4 anos há discussão de quem irá representar os interesses dos membros da sociedade brasileira, seja em âmbito municipal, estadual ou federal. Devido a um descrédito com a classe política, a maioria das pessoas denominadas “comuns”, integrantes da sociedade civil, não buscam aprimorar estudos sobre propostas e vida pública pregressa de seu eleito, a fim de qualificar seu voto. Também são influenciadas facilmente pelas pesquisas eleitorais, pelas campanhas midiáticas e as evidentes *fake News*, decisivas nas últimas eleições. Abre-se, assim, espaços para que possíveis candidatos mal-intencionados venham adentrar no poder.

Todos estes fatores corroboraram com a grave crise

institucional e financeira do país, que não é apenas de responsabilidade de um governo, e sim de todo um histórico de falhas na condução da administração pública, corroborada com o enfraquecimento e, por vezes, cooptação das instituições de controle. Tais fatores, conjugados à apatia política e a inércia da população em lutar no combate de fraudes, corrupção e práticas patrimonialistas, com vistas a dirigir os recursos públicos a quem realmente deles necessita, os mais fracos. Este enfraquecimento dos direitos sociais atinge o constitucionalismo e levam a um descrédito da própria democracia brasileira.

## CONCLUSÃO

Portanto, o artigo abordou algumas passagens da história política brasileira, a fim de focar em erros e situações-problema na condução da coisa pública por parte de muitos dos governantes, desde o período do Brasil colônia, as quais se reinventam e permanecem até os dias atuais, sendo que todas estas matizes estão voltadas para o patrimonialismo e para a apropriação privada da coisa pública.

Esse sistema nefasto levou o país a um déficit gigantesco nas finanças públicas e, como consequência, na má realização de serviços públicos e insuficiente cumprimento de tutelas constitucionais para a população, levando também ao falecimento de diversas partes do sistema estatal.

Como consequência desta precária situação do Estado e de muitas de suas instituições de administração direta ou indireta, a classe política começa mais uma vez entrar em descrédito com o seu povo. Todavia, esse descontentamento leva a um desinteresse com os assuntos coletivos, fazendo com que as classes mais necessitadas sejam afetadas. Afinal, a partir desse fator os maus administradores públicos criarão uma espécie de zona de conforto. Essa na qual, fará com que apenas os seus interesses e de seus aliados sejam realizados, deixando a maioria da

população à mercê apenas de propostas eleitoreiras que, na maioria dos casos, não são concretizadas.

Isto posto, deve-se analisar que as maiores conquistas da sociedade brasileira foram através de movimentos populares, como nos casos da Inconfidência Mineira, de Canudos, das Diretas Já, dentre outros movimentos e manifestações, onde se observou que a população saiu de sua comodidade e seu “berço esplêndido” e foi lutar pela concretização de seus direitos e por melhores condições de vida.

É de suma importância ressaltar que o Estado só trará condições mais justas a todos, com o cumprimento de suas obrigações sociais em prol de uma igualdade material, e não apenas formal, se houver um engajamento de todos na fiscalização e busca por transparência nos governos e representantes políticos. Inserir mecanismos de razão comunicativa na esfera sistêmica estatal, por meio da participação da sociedade civil nas audiências públicas, nos conselhos gestores e com o *ombudsman*. Devem também verificar os portais da transparência de seus estados, municípios e do governo federal, pois de nada adianta uma lei que garanta o acesso público a todos os dados administrativos, quando não há pessoas para fiscalizar estes dados. Exercer sua cidadania não só no sufrágio eleitoral, mas também com mecanismos de cobrança do exercício do mandato aos seus representantes, para que assim, cumpram com o disposto no ordenamento jurídico do país.

Não há como haver progresso sem que o povo tenha a consciência de que a responsabilidade sobre o desenvolvimento do país é de todos os seus cidadãos, que devem além de votar, atuar conjuntamente com seus eleitos, para que assim, velhas práticas não idôneas de gestão sejam extintas no futuro. Construir assim, uma sociedade de bem-estar para todo e qualquer indivíduo e não apenas para as classes dominantes, historicamente no poder e se reproduzindo nele.



## REFERÊNCIAS

- BARRUCHO, Luiz. *50 anos do AI-5: Os números por trás do “Milagre Econômico” da ditadura no Brasil*. BBC News Brasil em Londres. 13 dez. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45960213>. Acesso em: 26 out. de 2019.
- BRASIL. *Constituição Federal*. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 26 out. 2019.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 26 out. 2019.
- BRASIL. *Constituição do Império Brasileiro*. 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 26 out. 2019.
- BRASIL. *Decreto Lei Nº 1, de 15 de novembro de 1889*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 26 out. 2019.
- BRASIL. *Lei Imperial de Nº 3.353*, 13 de maio de 1888. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM3353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm). Acesso em: 26 out. 2019.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania do Brasil: o longo caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: a elite política imperial*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- DOWBOR, L. *O que é poder local*. Imperatriz: Ética, 2016.

- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.
- FERRERI, J. H. A federação. In: BASTOS, Celso. (Org.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. Brasília: Companhia Editora Nacional, 2005.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. Volume I. Trad: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, O. *O ciclo da revolução burguesa*. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.
- JANOTTI, M. L. M. *O coronelismo: Uma política de compromissos*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. 7 ed. Editora Schwarcz. São Paulo, 2012.
- GORKZEVSKI, C. La Participación política em el combate al “cancer” del estado moderno: la corrupción pública y privada. In: BRAVO, Á. S *et. al.* (Orgs.) *Direitos Humanos & Filosofia do Direito*. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, p. 111-135, 2015.
- LOPES, J. R. L. *O Direito na História*. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019.
- LUZ, N. V. Inquietações revolucionárias no Sul: A conjuração mineira. In: HOLANDA, S. B. *História Geral da Civilização Brasileira: Administração, economia e sociedade. A época colonial*. V. 2. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- MAZZUCHELLI, F. *Os Anos de Chumbo*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Caso Lava Jato*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso: 26 out. 2019.
- PEREIRA, L. C. B. *Reforma Do Estado E Administração Pública Gerencial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- ROCHA, L. S. *A Democracia em Rui Barbosa: O Projeto Político Liberal-Racional*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.
- SANTIN, J. R. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do Poder Local*. Belo Horizonte: Arraes, 2017.
- SANTIN, J. R.; RODIGHIERI, B. N. “O Poder Local na Federação Brasileira”. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 25, p. 275-300, 2016. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/878>>. Acesso em: 18 out. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i25.878>.
- SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SINGER, P. A política das classes dominantes. In: IANNI, O. *et. al.* (Orgs.). *Política e Revolução Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- VIEIRA, P. A. *Cartas do Padre Antonio Vieira*. Tomo Primeiro. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1925.
- WEBER, M. *Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. Tradução de José Medina Echavarría. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.