

Curso de Formação para o cargo de  
Analista de Planejamento e Orçamento – 17ª Edição

**EIXO 3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Disciplina: D 3.2 – Administração Pública Brasileira  
(24h)**

(Aula 1: Patrimonialismo e Formação do Estado Brasileiro)

**Professor: Eduardo Granha Magalhães Gomes**

2 a 4 de fevereiro de 2012

Administração Pública

Patrimonialista

ENAP 2012

Eduardo Granha Magalhães Gomes

# Administração Pública

“...A Administração Pública é a Administração que se faz em um ambiente político.” (Ferrel, 2001)

# Dominação do Tipo Tradicional

- Dominação Tradicional: “...legitimidade repousa na santidade das organizações e poderes de comando herdados de tempos passados”
  - Faoro: “Assim é, porque sempre foi.”
  - Não há necessidade de justificação racional-legal
- Características
  - Senhor vs Superior
  - Servidor vs Funcionário
  - Súdito vs Membro
  - Fidelidade vs Dever objetivo / Finalidade
  - Tradição vs Estatuto

# Dominação do Tipo Tradicional

- Tipos:
  - Gerontocracia
  - Patriarcalismo
  - Patrimonialismo
  - Patrimonialismo estamental

# Patrimonialismo - definições

- “O domínio privado de governantes e funcionários sobre o governo mediante a não separação entre o tesouro do Estado e de seu monarca ou de seu corpo funcional – separação esta que se apóia na forma burocrática moderna.” (Weber, 1978)
- “Cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado”
- “Confusão entre o que é público e privado”

A tradição brasileira...

# A tradição brasileira...

- Oliveira Viana
  - Colonização baseada nos clãs rurais
  - Coronel / patriarca / senhor de engenho
  - “Súditos” se alinham contra a “anarquia branca”
  - Solidariedade de clã
  - Ascensão das cidades → clanificação da política
  - Predomínio dos interesses privados sobre o poder público



# A tradição brasileira (2)

- Sérgio Buarque de Holanda
  - Herança ibérica
  - Personalismo
  - Associação por sentimentos e não por interesses racionais
  - Repulsa a toda moral fundada no culto ao trabalho sistemático / Colonizador do tipo Aventureiro
  - Estrutura social Rural e Patriarcal; Mando e obediência num quadro de relações predominantemente pessoais
  - “Homem cordial” – inexistência no Brasil de uma sociedade civil que possa fazer o contraponto impessoal ao Estado

# A tradição brasileira (3)

- Gilberto Freyre
  - Plasticidade
  - Casa Grande e Senzala
  - Equilíbrio de antagonismos
  - Miscigenação
  - Nas cidades, a esfera pública como o "espaço de confraternização", de alívio do conflito antagonista

## Aspectos dos processos de colonização do Brasil e dos EUA

| <b>Brasil</b>  | <b>EUA</b>  |
|--|---|
| Colonização induzida por Portugal                    | Colonização espontânea                                      |
| Colonos fiéis ao Rei de Portugal                     | Fidelidade a Deus   |
| Inexistência da vontade de autodeterminação política | Regras de "self-government";<br>fundação de uma nova pátria |
| Primeiros colonos: homens                            | Primeiros colonos: famílias                                 |
| Baixa educação                                       | Alfabetização (por meio da Bíblia)                          |
| Mulher vista como "presa"                            | Mulher vista como companheira no trabalho                   |
| Miscigenação racial                                  | Pureza racial   |

(Senna, 1995)

## Aspectos dos processos de colonização do Brasil e dos EUA (2)

| <b>Brasil</b>  | <b>EUA</b>   |
|--|--|
| Catolicismo: contemplação – resignação diante da pobreza; constrangimento moral em relação aos valores materiais | Protestantismo: ação - “servir a Deus” significa ler a Bíblia, trabalhar e acumular riquezas |
| Trabalho manual, sistemático não é digno: escravidão // Emprego no Estado  | Trabalho é digno, honrado e aproxima as pessoas de Deus                                      |
| Imediatismo; empreendimentos de curto prazo; bandeirantes  | Trabalho sistemático   |
| Economia agrária baseada em latifúndios  | Pequenas propriedades  |
| Baixa produtividade  | Alta produtividade   |
| Empreendimentos subsidiados e economia excessivamente regulada   | Liberdade econômica  |
| Conquistadores   | Colonizadores  |
| <b>Colonização extrativista</b>  | <b>Colonização construtivista</b>  |

Findo o período colonial, com a chegada da coroa...

“Tudo se concentrou, no primeiro golpe, em situar no mundo político e administrativo os fugitivos desempregados, colocando-lhes na boca uma teta do Tesouro. Os fidalgos de alta linhagem, os que dispunham de meios próprios de vida, não acompanharam, senão excepcionalmente, o regime. (...) Vinham a seguir a chusma de satélites: monsenhores, desembargadores, legistas, médicos, empregados da casa real, os homens do serviço privado e protegidos de D. João. Eram os vadios e parasitas, que continuariam no Rio de Janeiro o ofício exercido em Lisboa: ‘comer a custa do Estado e nada fazer para o bem da nação...”

(Faoro, 1987)

“O Estado e a Administração Pública brasileira nasceram patrimonialistas.”  
(Martins, 1997).

# Consequências

Soluções autoritárias de reforma do Estado

Dicotomia entre política e administração

Cultura patrimonialista ajuda a explicar algumas gramáticas ou padrões institucionais permanentes que caracterizam a relação entre Estado e Sociedade no Brasil, como clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. (Nunes, 2003)

“O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição. (...) Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade.”  
(Holanda, Sérgio B. 1995)