II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho -Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-157-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O II Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 2 e 8 de dezembro de 2020, conseguiu avançar na inovação e, inclusive, ampliar o espaço horizontal e democrático de participação não apenas dos programas de pós-graduação em direito do Brasil, mas efetivamente de toda a comunidade jurídica, ao possibilitar a apresentação de pesquisas de iniciação científica dos acadêmicos de graduação em direito, num modelo de evento totalmente virtual e em meio a uma das maiores pandemias da história da humanidade, a Covid-19. Um evento de sucesso total, não somente por oferecer aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, a exemplo do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública I", mas também por reunir um amplo, qualificado e plural conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país.

Seguramente, a Covid-19 e seus desdobramentos permearam os debates e as comunicações. Mas não somente isso, o Grupo de Trabalho (GT) foi marcado pelo apuro intelectual e a respectiva atualidade, com comunicados científicos e discussões de alta qualidade, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, envolvendo alunos de iniciação científica (graduação), mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais, num diálogo horizontal, democrático e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. A (IN)COMPATIBILIDADE ENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O SEGREDO DE ESTADO: BREVES CONSIDERAÇÕES TOMADAS A PARTIR DA TEORIA E IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL PÓS-1964

2. PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3. O INFLUXO DA CIBERCIDADANIA E DA TELEDEMOCRACIA PARA OS PARÂMETROS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

4. QUILOMBOS E A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: RESISTÊNCIA E PRIVILÉGIOS.

5. ESTADO – PATRIMONIALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

6. A CRISE DO CORONAVÍRUS E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INCENTIVO A DESCONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA

7. A RECOMENDAÇÃO DA CLOROQUINA E HIDROXICLOROQUINA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE: PRINCÍPIO DO INTERESSE PÚBLICO E LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE E A VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL Á SAÚDE

8. AS ALTERAÇÕES NA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO E O PROBLEMA DA REVOGAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CULPOSO

9. OS LIMITES MATERIAIS DOS ACORDOS CÍVEIS NAS HIPÓTESES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

10. O COMPLIANCE NAS COMPRAS PÚBLICAS: MITIGAÇÃO DE RISCOS E RESPONSABILIDADES NA ATUAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS

11. RESPONSABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS POR ATOS ANTIECONÔMICOS NA ADMINISTRAÇÃO CONCERTADA

12. O AFASTAMENTO DO SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE PELO TRIBUNAL DE CONTAS

13. O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIDADE CIVIL: PRINCIPAIS INSTRUMENTOS CRIADOS PELA LEI Nº 13.019/2014 E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Um conjunto de temáticas que evidencia a interdisciplinaridade e a contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar novos rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

Registramos a satisfação pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), bem como os cumprimentos ao CONPEDI, pelo empenho e a qualidade da organização desse II Encontro Virtual - um espaço que proporcionou relevante momento de encontro e divulgação da pesquisa científica na área do Direito!

Esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas.

De Passo Fundo (RS) e de Florianópolis (SC), dezembro de 2020.

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Nota técnica: O artigo intitulado "O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIDADE CIVIL: PRINCIPAIS INSTRUMENTOS CRIADOS PELA LEI Nº 13.019 /2014 E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO" foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade FUMEC, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

ESTADO – PATRIMONIALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

STATE – PATRIMONIALISM AND PUBLIC POLICIES.

Gil César Costa De Paula [1]
Julyene Fidelis Da Silva [2]

Resumo

O presente estudo tem por objetivo abordar as características patrimonialistas no estado brasileiro e suas consequências diretas para a efetivação de políticas públicas. Por meio de pesquisa bibliográfica, buscou-se traçar uma linha elucidativa da influência do patrimonialismo na formação do estado brasileiro, e como a articulação desse conceito na política brasileira, afeta diretamente a implementação de políticas públicas efetivas. Nesse sentido, podemos perceber, que a ausência e o mal gerenciamento de políticas públicas por parte do estado brasileiro contemporâneo esta intrinsecamente ligado a não distinção dos agentes públicos entre o bem público e o bem privado.

Palavras-chave: Estado contemporâneo, Patrimonialismo, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to address the patrimonialist characteristics in the Brazilian state and its direct consequences for the implementation of public policies. Through bibliographical research, an attempt was made to draw an elucidative line of the influence of patrimonialism in the formation of the Brazilian state, and how the articulation of this concept in Brazilian politics directly affects the implementation of effective public policies. In this sense, we can see that the absence and poor management of public policies by the contemporary Brazilian state is intrinsically linked to the non-distinction of public agents between the public and private good.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Contemporary state, Patrimonialism, Public policies

---

[1] Doutor em educação, Pós-doutorado em direito, professor do curso de direito da Goiás, Analista Judiciário do TRT 18 Região, bacharel em direito, mestre em direito.

[2] Graduanda em Direito da Puc Goiás. Aluna de Iniciação Científica.

1. INTRODUÇÃO

A atípica formação do Estado brasileiro, alicerçada nas raízes do Império Português, vem sido tratada como resultado de um processo histórico no qual se percebe uma tendência, e consequentemente uma influência de uma ordem patriarcal, havendo, portanto, a possibilidade de estudar as nossas origens na temática do conceito proposto pelo jurista e sociólogo alemão Max Weber, o "patrimonialismo".

A primeira vez que se notou o uso do conceito do patrimonialismo no campo da pesquisa histórica brasileira, foi em 1936, quando Sérgio Buarque de Holanda, trazia em seu livro, *Raízes do Brasil*, a característica fundamental do "homem cordial" brasileiro, que segundo o autor, em sua vida pública, era inclinado a não considerar a fundamental diferença entre seu interesse privado e a esfera coletiva em que estava inserido.

O autor demonstra em sua obra, usando os métodos voltados à psicologia e à história social, como as características e os resquícios do nosso processo de colonização moldaram nossa nação e cultura, desenvolvendo modelos institucionais patriarcais, perdurando durante toda nossa história, um manifesto descaso com os assuntos relativos à esfera pública e uma prática coletiva de subordinação à autoridade. Ao relatar sobre o típico membro da elite detentora do poder político no País, dizia Sergio Buarque de Holanda:

> Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade [...] compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. 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 aufere, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. (HOLANDA, 1995, p. 145-146).

Assim, esse estudo fundamenta-se em analisar como o conceito do patrimonialismo é um norteador para entendermos o motivo pelo qual o estado brasileiro é tão ineficiente quanto a formulação e implementação de políticas públicas não só pontuando a ausência destas em diversos setores, mas mesmo que criadas são implantadas de forma a não atingir seu proposito final, é nas raízes históricas desse país e no conceito weberiano, que podemos salientar como a partir desse processo patriarcal, centralizador e cultural que rege a história brasileira,

compreender, os altos índices de corrupção na política e um estado onde os governantes governam em benefício próprio e não da coletividade.

Ademais, ao reconhecer os motivos que fazem as ações do poder público tão centralizadas, característica principal do patrimonialismo, pouco transparentes, paliativas, e ineficazes, também é fundamental compreender a formulação e implementação das políticas públicas, pois é por meio delas, que o bem estar social é atingido, através de ações que são desenvolvidas em áreas como saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, lazer, transporte e segurança, ou seja que contemplam a vida do cidadão como um todo.

2. O PATRIMONIALISMO E SUA INFLUÊNCIA NO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

O conceito desenvolvido por um dos "pais" da sociologia moderna, Max Weber, refere-se ao que seria uma espécie de poder político que se organiza de tal forma que se assemelha ao poder doméstico-patriarcal.

Exemplificando de uma forma objetiva, o patrimonialismo, deriva de palavras como patrimônio e patrimonial, podendo ser definido como uma concepção de poder, uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, em que esferas pública e privada confundem-se, de tal maneira que não podem ser diferenciadas.

Como principal característica temos o poder individual do governante que, acaba "instrumentalizando", isto é, criando mecanismos de controle, e dominação, para satisfazer as suas necessidades pessoais, numa sobreposição do privado sobre o público, organizando a vida política do Estado de uma forma a se beneficiar, ou beneficiar seus projetos econômicos e ideológicos.

Neste sentido, tendo por base o funcionamento da sociedade feudal, a administração política é vista e tratada pelo senhor como algo puramente pessoal, tal como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial, como tributos e emolumentos, que não se diferenciava em nenhum instante dos bens privados do senhor. Portanto, não havia distinção entre os interesses pessoais da autoridade e a dimensão intrínseca da administração. Segundo Reinhard Bendix,

> No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que

> executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos. (BENDIX, 1986, p. 270).

O patrimonialismo, é, no entanto, uma forma de organização social, que se articula de uma maneira bem diferente do feudalismo e do capitalismo. O estado nesse sistema, tem como característica principal a fusão, entre o patrimônio, que pertence a esfera privada, e a soberania do estado que pertence a esfera pública.

O problema não seria pertinente caso o sistema patrimonial e não feudal do mundo português, não tivesse ecoado na formação do estado brasileiro, com a dominação de uma ordem burocrática, em que há obstinadamente a prevalência do soberano ao cidadão.

A verdadeira origem dessa relação muito pouco amigável do brasileiro com a administração pública data à época em que o Brasil ainda era apenas uma colônia de Portugal, os portugueses nos trouxeram as mesmas características da administração na metrópole. Como por exemplo era o rei quem indicava os funcionários públicos que faziam parte da administração naquela época, e, portanto, na maioria das vezes eram pessoas próximas a ele, seus parentes, filhos, amigos e os membros da nobreza.

Nesse contexto, não é espantoso que tais vícios, fossem trazidos para a colônia, alguns pontos que merecem ser destacados, é a divisão das capitanias hereditárias, em 1534 e a vinda da família real trazendo consigo uma legião de funcionários, e com isso a necessidade de estruturar uma máquina estatal na colônia.

Mesmo após a independência do Brasil em 1822, não houve muitos avanços, pois, a lógica do patrimonialismo já estava impregnada na nossa forma de reger a administração pública, a própria constituição de 1824, era recheada de dispositivos que alimentavam esse sistema.

Passados alguns anos, o que se percebe é que as práticas patrimonialistas permaneceram, já na república, temos uma pratica patrimonialista tipicamente brasileira, chamado de coronelismo. Nesse sistema, as grandes oligarcas e latifundiários, usavam seu poder econômico e político, para estabelecer uma clara relação de dependência com os eleitores que necessitavam deles para sobreviver.

Não suficiente, o que se percebe é que o coronelismo, suscitou o fenômeno do clientelismo, a relação existente entre os coronéis e os eleitores, se modifica de tal forma, que

os coronéis se tornavam protetores dos eleitores, que retribuíam as benfeitorias com a fidelidade do voto a eles, ou a quem eles indicassem.

Assim, e não muito diferente do Brasil na contemporaneidade, surge uma espécie de troca de favores entre os governantes e eleitores, que garantem seus votos em troca de benesses como por exemplo, o acesso ao alimento, moradia, emprego, etc...

É nesse sentido, de um arbítrio doméstico patriarcal, que é imitado por tradição, de um domínio autoritário, que em governos marcados pelo patrimonialismo há a corrupção, a ineficiência administrativa, governantes que tratam a coisa pública como um direito privado deles, a seu bel-prazer.

Tal conceito, tem sido estudado com enfoque na questão brasileira, na intenção de exemplificar a formação de nossas instituições, elucidar as razões pelas quais há uma imensa ineficiência de políticas públicas, a ausência de um governo que governe em favor do povo, e em benefício da sociedade.

Nesse sentido, a elaboração mais robusta da teoria patrimonialista, ganhou corpo e forma no pensamento político de Raymundo Faoro, quando em 1958 publicou a sua obra *"Os Donos do Poder"*, obra está que é considerada um marco teórico da junção entre dominação tradicional-patrimonial weberiana e a formação da identidade política brasileira.

Segundo Faoro, é na formação histórica, especialmente no nosso passado colonial, aonde reside a explicação para as mazelas do Estado e da Nação brasileira, sendo portanto o patrimonialismo a característica mais marcante do desenvolvimento do Estado, o autor retrata o povo brasileiro com uma forte inatividade política, povo este que não tinha habilidades para se organizar e se opor à autoridade da chefia política, ou seja, diante de tal situação em que há a ausência do indivíduo brasileiro na condução da vida política, que surge os problemas da sociedade atual como a falta de reivindicação da honestidade e eficiência dos governantes, assim como a criação de políticas públicas de qualidade a fim de atingir o bem estar social. Assim diz Faoro, ao iniciar o capítulo final de Os *donos do Poder:*

> De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. [...] Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi (FAORO, 2001, p. 863).

Ainda, é de extrema importância os estudos de Oliveira Viana (2000) que em sua obra Instituições Políticas Brasileiras, assegura que a presença marcante do individualismo

em nossa sociedade, e essa dificuldade de diferenciação do público e do privado, são consequências da questão do patrimonialismo. Segundo o autor, conceitos como o privatismo e o personalismo, são traços marcantes na cultura política brasileira, heranças coloniais que permanecem tradicionalmente no subconsciente coletivo dessa nação.

> Parece que o processo de agremiação e sincretismo dos nossos clãs se iniciou sob este critério nativista. Eram expressões puramente bairristas e pessoais, não havendo nelas nenhum conteúdo de interesse público ou ideológico.... Os partidos locais, como se vê, surgiam por meros motivos pessoais: - eram sempre as ambições, as vaidades e as preocupações de prestígio de família que decidiam da formação destas agremiações. Todos eles tinham um objetivo único: - procurar para si o apoio do Governador. Este era o centro de força na Província e, conseqüentemente, nas localidades... (sic) (VIANNA, 2000, p. 230).

É nesse sentido, que segundo o autor o "grande mal" do nosso país, era o fato de que o poder era disputado não a fim de uma possível realização de benfeitorias de interesse público das comunidades, e sim, ele era buscado apenas para se obter prestigio, realce pessoal, defesa contra possíveis adversários que ameaçassem tomar o poder local, por fim, apenas para seu próprio orgulho e satisfação.

Ora, esse comportamento político herdado da colônia, não sofre alterações até a fundação do império, podendo ser identificado até outra característica muito marcante nas instituições brasileiras, uma clara contradição existente entre o legal e o costumeiro.

Não resta dúvidas de que sendo em uma monarquia ou república, na colonização ou na redemocratização, o patrimonialismo sempre encontra uma forma de ressoar no estamento político brasileiro.

Nesse sentido, é que não há como defender que tal conceito se encontra no passado, enterrado no período imperial, quando, na verdade, ele continua vivo na atualidade, mais vivo e letal que outrora, basta enxergar nas relações políticas administrativas um fluxo de benesses estatais que perpetuam poderes, dominações e privilégios, uma forma totalmente desigual de concepção das políticas públicas.

Houve um movimento social, em que ocorreu a passagem da predominância de uma esfera privatizada, familiar e particularista, para a formação do Estado, foi um processo vivenciado pela maioria dos países desenvolvidos modernos, revelando a transição de uma ordem feudal para uma ordem capitalista na Europa.

No entanto, tal fato não foi vivenciado pelo povo brasileiro em sua plenitude, razão pela qual, ficamos intimamente ligados aos laços tradicionais, predominando a indistinção de público e privado.

Vale aqui ressaltar, os ensinamentos de Buarque de Holanda que deixa claro essa peculiaridade deste perfil de homem público nacional, que era predominantemente marcado pelo seu nascimento e criação sob um laço cultural com a presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, trazia consigo para sua atividade pública tais características, de modo, que se confundia os assuntos do âmbito pessoal das atividades da *res pública*. Nesse sentido o autor diz:

> No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos defeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados "contatos primários", dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendam assentar a sociedade em normas antiparticularistas.

Ora, o denominado "homem cordial", segundo o autor caracterizava-se por seu caráter de afabilidade e influência predominante de seu ambiente familiar. Essa característica, trazia consigo uma dificuldade do indivíduo nacional de tratar seus pares de forma impessoal e formal, é a partir daí que esses laços, migravam da esfera privada e eclodiriam na pública.

Dessa maneira, este incomum homem brasileiro, carregava para a vida pública, os mesmos traços paternalistas, que acabavam por delimitar sua visão de mundo, de modo a confundir as atividades inerentes à República com seus assuntos no âmbito pessoal. Por consequências,

> Há nesse fato um triunfo do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo e não uma depuração sucessiva, uma espiritualização de formas mais naturais e rudimentares, uma procissão das hipóstases, para como na filosofia alexandrina. A ordem familiar, em sua forma pura, é abolida por uma transcendência (HOLANDA, 1995, p. 141).

Nesse tema, é relevante citar o estamento, que se trata de comunidades "fechadas", de maneira que impedem que outros indivíduos adentrem tal grupo e possam compartilhar do poder ali centralizado, tem-se sua base na desigualdade social, oportunidade em que reclamam para si privilégios que asseguram sua posição de poder na sociedade. Estes estamentos portando funcionam de forma que quando organizados se apropriam do Estado, de seus cargos e funções públicas, usando as vantagens advindas do lugar ocupado para utilizar a

máquina estatal para a satisfação de seus próprios interesses particulares, ou seja em seu próprio proveito.

Portanto, o patrimonialismo impera, no âmbito institucional em que o indivíduo age de forma a privatizar a coisa pública, sempre prevalecendo um sistema de clientela, tornando a corrupção uma prática comum, nunca cogitando a possibilidade dos valores republicanos, mitigando toda e qualquer possibilidade do "povo" exercer e usufruir de seus direitos.

Nessa análise, é a partir desses contextos de origem que temos a razões pelas quais a formação do Estado brasileiro se dá, através de vínculos personalistas e sustentados por uma espécie de sistema de privilégios, esse mesmo sistema de favorecimentos no passado, aparentemente determinou o presente e condenou o futuro.

É nesse momento que os governantes enredados por um traço culturalista que permite a perpetuação e até mesmo legitima, a corrupção e a desigualdade social, permitindo uma serie de privilégios a determinados grupos, em detrimento do restante da população, se mantém e exercem seu poder e dominação.

A questão a ser ressaltada é até quando vamos sustentar a afabilidade do "homem cordial" que se mantém distante da questão pública, que se contenta com as relações de amizade e familiares dentro da política, que vê como corriqueiro o dinheiro público servindo ao favor do próprio governante, satisfeito em uma sociedade que sente na pele o descaso do governo, e a ausência de políticas públicas, no auxílio de uma vida digna.

Apesar, do caminho complexo e burocrático a ser percorrido com o intuito da efetivação de políticas públicas de qualidade essa só é alcançada, quando temos no poder governantes que não mais perpetuem o patrimonialismo e o clientelismo, mas que decidam distinguir o privado do público a fim governar para e em favor do povo.

3 AS CONSEQUÊNCIAS DO PATRIMONIALISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO.

Diante da atual situação em que se encontra o Estado brasileiro, e no sentido de exemplificar como as dinâmica de dominação e poder, em conjunto com a articulação do conceito do patrimonialismo na formação do Estado brasileiro afeta diretamente a nossa vida em sociedade, refletindo no bem estar e na qualidade da vida de todo e qualquer cidadão que está inserido nessa nação, que é de extrema importância estabelecer de fato quais as dinâmicas das políticas públicas nesse país, perpassando pela sua conceituação até chegarmos em suas

etapas de formulação e implementação, a fim de que seja eficaz para a parcela da população a qual tal política se destina.

Diversos estudiosos consideram que estabelecer um conceito único acerca do termo "política pública" é uma tarefa extremamente complexa. Dye afirma que política pública é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer (1995, p.3).

Nesse sentido, percebemos que a arbitrariedade das definições do presente termo, decorre, do aspecto interdisciplinar das políticas públicas. De um lado, a ciência política e as ciências sociais que contribuem para a compreensão do processo formativo das políticas públicas, do outro as ciências jurídicas, uma vez que o aspecto jurídico envolvido na implementação de uma política pública, poderá facilitar ou dificultar a execução e a eficiência de tal política. Nesse sentido Clune (1993, p.2-3) afirma que

> por definição, toda lei é política pública, na medida que é a intenção coletiva da sociedade expressa em normas vinculantes; e toda política pública é lei, na medida que ela depende das leis e das instituições formuladoras das leis, ao menos em alguns aspectos de sua existência

Ora, o governo é a instância máxima da administração pública executiva, sendo sua principal função a de direcionar políticas públicas, e regular politicamente a sociedade. Rodrigues (2010) diz que:

> Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre "o que fazer" (ações), "aonde chegar" (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e "como fazer" (estratégias de ação) (RODRIGUES, 2010, p. 53).

Podemos entender as políticas públicas como a maneira que o Estado atua para reduzir as desigualdades e conflitos sociais.

É nesse processo, que os atores políticos, são de extrema importância para a focalização e destinação de recursos públicos direcionados para política pública, momento em que é preciso que tais agentes se mantenham incólumes e imparciais, para que tal política atinja seu fim, em benefício da sociedade civil.

É imperioso salientar que, a legislação brasileira contém diversas normas gerais estabelecendo Planos (Plano Nacional de Educação, por exemplo), Programas (Bolsa-Família, por exemplo) ou Projetos (Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores de Enfermagem - PROFAE, por exemplo). Entretanto, não há definição clara, no âmbito normativo, que

distinga cada um desses termos. Além dessa indefinição conceitual, a legislação brasileira não apresenta, em seu *corpus* um conceito estabelecido de política pública.

Portanto, mesmo que haja uma clara inconsistência no conceito de políticas públicas, tanto por parte dos especialistas como na esfera governamental, aqui trataremos políticas públicas como conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos (nacionais, estaduais ou municipais) com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico.

Em relação ao desenvolvimento do presente termo no Brasil, embora haja nas últimas duas décadas um período de expansão de analises dedicadas ao campo de políticas públicas, ainda se encontra grandes obstáculos, e um certo "atraso" perante o cenário internacional, tem–se que os primórdios de institucionalização da área de políticas públicas datam dos anos 1980. De acordo com Farah (2011):

> O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as "novas políticas públicas", de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública" (Farah, 2011:32)

Portanto, entender a consolidação e valorização das políticas públicas no Brasil, está vinculado aos processos de descentralização, e da formação do Estado brasileiro que está intrinsicamente ligado ao conceito de patrimonialismo, numa relação de poder e dominação em que revela um Estado que detém um poder econômico avassalador, e que sobrepõe seus próprios interesses em detrimento dos interesses sociais.

A partir dessa análise histórica tendo o patrimonialismo como herança do processo de colonização do Estado brasileiro, e entendendo que esse viés patrimonialista, perdura até os dias de hoje, resultando numa dura realidade que estratifica a sociedade brasileira de uma forma extremamente desigual e injusta, podemos analisar como num período denominado pós-1988, surgiu um novo tipo de Estado e de governo que buscava uma racionalização da administração pública através das políticas públicas.

É nesse sentido, de uma procura pela racionalização da governança, num governo democrático que então necessita de um respaldo social, que há a implicação da produção de

políticas públicas, que sejam justas e equitativas, planejadas e desenhadas a fim de serem aplicadores da justiça social e promovedores de uma vida digna para a população.

Ocorre que a elaboração de uma política pública, é complexa e envolve diversos fatores, como por exemplo recursos financeiros públicos, planejamento de aplicação, fiscalização, investimento, sendo, portanto, necessário um estudo para a pratica e aprimoramento a fim de torná-la cada vez mais abrangente e eficiente.

A análise das políticas públicas no Brasil não constituía até recentemente um campo especifico de formação e pesquisa, tais políticas emergem de um contexto social, onde há o envolvimento de grupos econômicos e políticos, das classes sociais e de todos os outros componentes da sociedade civil. É a partir do estudo feito por partes desses entes, da realidade da sociedade atual, que se determina as intervenções e ações que serão direcionadas para a promoção dos benefícios necessitados por tal sociedade.

Nesse momento, é que se percebe que a realização das políticas públicas é uma questão fundamental na transformação da realidade, uma ponte entre a situação existente e a situação ideal ou próxima do ideal. Porém, ainda nos dias de hoje, as fases de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas a fim de serem eficientes e efetivas encontram barreiras, não só no patrimonialismo herdado por nossa nação, mas numa perpetuação maléfica desse sistema.

Sendo assim, as políticas públicas podem ser vistas, tanto a partir da ação do Governo, o que este realmente faz, quanto da inação, aquilo que o governo não faz. No entanto, ao analisarmos o art. 1º da Constituição Federal de 1988, que diz “todo poder emana do povo” (BRASIL, 1988), vamos perceber que as políticas públicas, se definem menos pela racionalidade dos agentes institucionais e mais pela influência que a sociedade tem nas ações governamentais.

Ainda sobre o que prescreve a constituição cidadã de 1988, esta definiu atribuições ao Estado e ao governo, ao que concerne ao processo de formulação e efetivação das políticas públicas, os critérios adotados para o ciclo de políticas são uma ótima ferramenta a fim de auxiliar os atores públicos a alcançarem suas metas, porém, não basta que haja tais ferramentas, a participação popular no que se refere a elaboração e implementação de políticas públicas é extremamente importante, tendo em vista que é para a sociedade geral que ela se destina.

As políticas públicas podem ser exemplificadas em quatro ramificações sendo elas as políticas públicas distributivas, onde sua principal função é distribuir certos serviços, bens ou quantias a uma parcela da população. Podem ser políticas públicas redistributivas, onde sua

função é redistribuir bens, serviços ou recursos para uma parcela da população, retirando o dinheiro do orçamento de todos, há também as políticas públicas regulatórias que basicamente estabelecem regras para padrões de comportamento, e por fim, políticas públicas constitutivas, que dizem como, por quem e quando as políticas públicas podem ser criadas.

Nesse ciclo de sistematização, ocorre as seguintes etapas: definição de agenda, formulação, implementação e avaliação do programa.

Portanto, a formação das políticas públicas, compreendem um esquema que primeiro identifica o problema, ocorre a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomadas de decisões e após, a implementação e avaliação.

As políticas públicas são as medidas que fazem de um Estado soberano o promovedor do bem estar social, que faz com que um governo atenda às necessidades da população, por isso tamanha importância, é através delas que há a decisão de qual nação queremos ser, se olharmos de fato as necessidades da sociedade brasileira, podemos perceber a tamanha ausência e ineficiência de políticas públicas, visando a erradicação da pobreza, a distribuição de renda, a promoção do acesso a saúde, a educação dentre outros.

No entanto, ressalta-se que apesar de nas últimas décadas, no contexto brasileiro, o ciclo das políticas públicas terem adquirido uma certa posição central, a escassez de recursos públicos, e a necessidade de princípios como a transparência e eficiência por parte das ações do governo, fazem com que tais políticas sejam, cada vez mais burocráticas e suprimidas.

Portanto, se republica significa coisa pública, em uma análise histórica percebe-se que nossa republica jamais passou perto de ser republicana, a nossa história é marcada pelo patrimonialismo, pelo compadrio, pela apropriação do bem público por quem detém o poder.

Como, por exemplo, com o advento da pandemia mundial do Covid-19, restou claro como a população que vive em uma situação de vulnerabilidade tem vivido a margem da sociedade diante das dificuldades do isolamento social, e da implementação de políticas públicas por parte do atual governo, a fim de beneficia-las.

A título exemplificativo, atualmente foi informado que a rede de assistência social dos municípios está vivendo um princípio de colapso, em função do aumento explosivo de famílias de baixa renda em busca de comida, educação, saúde e auxilio básicos.

Um dos principais agravantes é que no atual governo, em consequência a suas medidas arbitrarias, houve um aumento constante do número de famílias em situação de extrema pobreza.

O que se tem de uma forma bastante clara e objetiva nos dias atuais no cenário brasileiro, são as consequências inerentes da falta de políticas públicas, ou o não

gerenciamento das que já existem, nesse sentido podemos citar, a delinquência juvenil, a extrema pobreza, a dificuldade de acesso à educação e a saúde, ao lazer, ao saneamento, a urbanização, dentre outros.

Por toda história política brasileira, podemos ver como a bandeira da anticorrupção e do fim dos privilégios sempre é levantada na tentativa de ludibriar o povo que já vive tanto a mercê de governos usurpadores, mas que quando alcançam seu objetivo fim que é o cargo político continuam se utilizando dos mesmos mecanismos públicos para atender seus interesses pessoais.

De uma forma geral, o que se percebe é um governo que não assiste sua população ao fim de promover os direitos humanos, fazendo políticas públicas de caráter social destinados a setores específicos aonde vive parcelas da população em uma situação de vulnerabilidade e que requer, portanto, maior amparo estatal.

Ademais, é a partir de tal reflexão, no entendimento do quão nocivo o patrimonialismo foi na formação do Estado brasileiro, e seus desdobramentos que podemos entender que seus resquícios permanecem até os dias atuais na política brasileira, sustentando a corrupção, a sobreposição do interesse privado em detrimento ao interesse público refletindo em um governo que tradicionalmente se mantém inerte perante as demandas públicas, num ciclo vicioso de sustentação de uma elite, de privilégios e de benefícios, em detrimento de grande parcela da população, que vive a mercê de um Estado que não se volta as suas questões, sendo assim, não estabelecendo políticas públicas eficientes na promoção de uma vida digna aos seus cidadãos.

É nesse contexto, que se percebe uma país que não coloca os direitos humanos de sua população no centro, que é extremamente desigual, um estado que não atua de forma integral no combate à violência urbana ou doméstica, que não cria politicas a fim de amenizar as desigualdades raciais, de sustentar um sistema de saúde eficaz para o cidadão, que não auxilia em uma educação de qualidade, que não contribui para a erradicação da pobreza, do desemprego, da mortalidade infantil, que não entrega a sua população direitos básicos, como ao saneamento, a alimentação e ao lazer.

Mesmo que uma tentativa ocorra, se percebe insuficiente à medida que há preocupação com problemas superficiais em detrimento de problemas que afetam diretamente a vida digna do cidadão, os traços do patrimonialismo no governo brasileiro reforçam tais condutas a medida que legitima a decadência da republica, perceber tal fenômeno pode auxiliar em sua erradicação, construindo uma sociedade civil que não vive a mercê de seus

governantes mas, capazes de enxergar a vida pública destoante da vida privada, e fazê-lo entendedor e reivindicador de seus direitos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O patrimonialismo foi extremamente nocivo para a nossa nação, não só no período colonial, como perdura suas raízes no mais intrínseco da política brasileira até os dias de hoje, suas características como a indistinção do público com o privado, um poder centralizado, aonde o governante sobrepõe de uma forma clara, seus próprios interesses ou de uma elite dominadora, sobre o interesse do povo e da república, ecoam no âmago dos governos contemporâneos brasileiros.

A corrupção, mal que assombra os nossos governos desde a proclamação da república brasileira nasce dessa forma de entender o funcionamento do Estado, como é exemplificativo porque tal conceito weberiano, ressoa ainda nos dias atuais, sendo um dos principais motivos pelos quais o Estado brasileiro, se mostra ineficaz na criação de políticas públicas e no gerenciamento das já existentes.

Portanto, as políticas públicas no Brasil acabam por serem um conjunto de ações governamentais destinadas a resolução de problemas políticos. E nesse sentido que o estado necessita implementar práticas sociais, e políticas públicas voltado à distribuição de benefícios socioeconômicos, buscando mitigar a desigualdade social sustentada por essa nação ao longo de sua história, a fim de resolver os conflitos e consequências deixados pelo nosso passado como uma colônia, diminuindo de uma forma gradativa e eficaz, a pobreza, a miséria, a desigualdade e o racismo.

Ademais, percebe-se que há diversas críticas em relação as políticas públicas atuais, sendo reconhecido, portanto que tais políticas não tem o investimento, e a fiscalização que necessitam, situação que pode mudar seu propósito, feita a um fim benigno à sociedade, pode esta ser palco de um cenário de corrupção, logo, mantendo a sustentação de privilégios de uma minoria.

O que se percebe é o que o Brasil ainda precisa percorrer um caminho árduo, na luta por se tornar um país que proporciona o mínimo de dignidade aos seus cidadãos, precisa não só de um vasto estudo nesse sentido, fazendo com que as políticas públicas seja um termo dotado de sentido nacional, como precisa de fato que haja governantes interessados em fazer um governo para o povo, a fim de reparar as mazelas deixadas pelo nosso passado, numa busca pela promoção dos direitos sociais da sua população.

Por fim, a realidade é que o problema que ainda nos acomete é histórico, nem a república, nem a urbanização, nem a modernidade conseguiu romper com o modelo patrimonialista, ele é capaz de se transmutar de diversas maneiras, permanecendo no âmago da nossa política até os dias de hoje, algumas de suas formas mais conhecidas são o voto de cabresto e o coronelismo.

Ainda hoje, o legado do poder privado no poder público se reflete de uma forma assustadora, ainda podemos assistir atônitos ao nepotismo, a concessão de privilégios pelos governantes a si mesmo e aos seus familiares, não é apenas desviando verba pública que se degrada ao sistema público e à política, praticas do patrimonialismo, ainda hoje são as manifestas causas de um governo que não governa para o povo, mas que vê sua população vivendo à margem, observa como o racismo estrutural ainda condiciona o corpo negro a vida indigna, chegando até o limite de extermina-lo, apoia a pratica e reforça os conceitos de discriminação indígena, se nega a olhar o caos da saúde em que o país se encontra, enredados pelos seus próprios privilégios e seguros na perpetuação desse sistema, é que os governantes ainda vêm o Estado como um promovedor de benefícios a si próprios, negando a população, direitos como o da educação, da saúde, do saneamento, da alimentação, do emprego, da urbanização, e de uma vida digna e humana.

REFERÊNCIAS

BENDIX, Reinhard. *Max Weber: um perfil intelectual*. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986.

BUARQUE DE HOLANDA, Sergio. *Raízes do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.

CLUNE, W. H. *Law and public policy: map of an area*. S. Cal. Interdisc. LJ, HeinOnline, v. 2, p. 1, 1993. Citado na página 25.

DYE, T. R. *Understanding public policy* [by] Thomas R. Dye. [S.l.: s.n.], 1995. Citado 2 vezes nas páginas 23 e 59.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do"campo de públicas". *Revista de Administração Pública*, SciELO Brasil, v. 50, n. 6, p. 959–979, 2016. Citado na página 17.

FERNANDES, Florestan. *Fundamentos empíricos da explicação sociológica*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

FAORO, Raymundo. *A aventura liberal numa ordem patrimonialista*. Revista USP. São Paulo, n. 17, 1993, p. 14-29. _____. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 2 vol. 4 ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte: Villa Rica Editoras Reunidas Ltda, 2000.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas.* São Paulo: Publifolha, 2010.