

# A persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira: um olhar a partir da obra de Raymundo Faoro/ The persistence of patrimonialism in Brazilian public administration: a view from the work of Raymundo Faoro

Juliane Martins Carneiro de Sousa<sup>1</sup>

## Resumo

Neste artigo se busca analisar a persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira, procurando demonstrar que a prevalência secular de uma sociedade estamental no Brasil estaria na base de grande parte das dificuldades de estabelecimento de processos de mudanças expressivas, já que ocorre uma interpenetração entre os interesses dos diversos agentes que constituem o grupo de poder que controla o aparelhamento estatal. Há, assim, uma cultura política patrimonial, ainda subjacente, que sustenta e mantém a ética do favor, o clientelismo e a corrupção. O patrimonialismo é responsável pelo fracasso das revoluções, pelo aniquilamento das demandas populares, pelo aborto das insurreições democráticas. É ele, o patrimonialismo, com suas redes de amizades, de tolerâncias, de favores e de compadrios o responsável pela permanente tomada do poder e do governo no Brasil. Sua

---

<sup>1</sup> Administradora de Empresas, Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE-FGV.

superação, com o empoderamento da sociedade civil, se apresenta como o caminho necessário para vencer os emperramentos cristalizados na vida política brasileira.

Palavras-chave: Brasil. Patrimonialismo. Ética do favor. Clientelismo. Corrupção.

### Abstract

This article seeks to analyze the persistence of patrimonialism in the Brazilian public administration, seeking to show that the prevalence for centuries of a stratified society in Brazil is at the root of a great part of the difficulties regarding the implementation of effective processes of social change, due to an intersection between the interests of the several agents that constitute the group in power, controlling the staffing of the State. There is, therefore, an underlying patrimonialistic political culture, that sustains and maintains the ethics of favor, clientelism and corruption. Patrimonialism is responsible for the failure of revolutions, for the crushing of popular demands, for the abortive results of democratic insurrections. It, patrimonialism, with its networks of friendship, of tolerance, of favors and of chumminess, is the factor to which the permanent occupation of power and government in Brazil is due. The overcoming of patrimonialism, with the empowerment of civil society, is the necessary way to defeat the consolidated bindings in Brazilian political life.

Keywords: Brazil. Patrimonialism. Ethics of Favor. Clientelism. Corruption.

### Introdução

O patrimonialismo poderia ser definido de forma sintética como a confusão entre o que é público e privado. A palavra *patrimonium*, deu origem ao vocábulo português patrimônio. No latim, tem o sentido de “patrimônio”, “bens de família”, “herança”, “posses”. A sua raiz se prende a *pater is* (vocábulo da 3ª declinação, masc.). O étimo remoto é o grego *patér*, com o sentido de “pai”). Deram origem ao termo patrimonial. Esse

adjetivo foi documentado no século XV, vindo do latim patrimoniâlis, “patrimonial, relativo ao patrimônio, à herança paterna”, de cuja expressão forma-se, no século XX, o derivado patrimonialismo, neologismo ainda restrito à terminologia das ciências sócio-políticas.

Weber distingue três tipos de dominação: racional, carismática e tradicional. A primeira – forma predominante de ordenação política no Ocidente moderno – é exercida de modo impessoal e objetivo, uma vez que o imperativo são as ordens instituídas por uma autoridade legal; a segunda caracteriza-se pela obediência não às ordens impessoais, mas a uma pessoa de confiança, confiança esta conquistada e demonstrada através de atos heróicos e exemplares; a terceira apóia-se nas tradições que regeram a ordem social em tempos antigos; portanto, obedece-se não a normas instituídas ou a pessoas carismáticas, mas a um indivíduo chamado pela tradição, reconhecido pela sabedoria tradicional<sup>2</sup>

Insere-se o patrimonialismo – assim como o patriarcalismo e o sultanismo – nessa terceira e última classificação weberiana. O patrimonialismo, mesmo mantendo o modelo original do “pater famílias”, exerce a autoridade política, projetando-se para fora da esfera doméstica, da “casa real”, abrangendo populações e territórios mais extensos. E, realizada a sua sustentação, ele se diferencia do patriarcalismo, por exemplo (outro subtipo da dominação tradicional), pela imposição de alguns requisitos organizacionais que o impossibilitem sustentar um poder centralizado em larga escala. Isso implica no alargamento do quadro administrativo, assemelhando-se a um corpo de funcionários. E é justamente com a formação desse corpo funcional controlado que se inicia a passagem do patriarcalismo ao patrimonialismo. É esse quadro administrativo que se configura como o ponto de apoio para o desenvolvimento do poder patrimonial.

O recrutamento e ampliação do quadro administrativo aumenta a margem de poder arbitrário que o soberano pode exercer, tornando as bases mais flexíveis e adaptáveis, o que leva à expansão do mesmo. Tal ampliação provoca o distanciamento do monarca em relação aos súditos, fazendo destes instrumentos de suas vontades.

Uma vez montado o seu corpo funcional, o Estado patrimonial forma o estamento burocrático, cujo objetivo é controlar a vida social, com o intuito de assegurar o

---

<sup>2</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. 1. v. Brasília: UnB, 1999, p. 171-172

poder. Os laços fraternais peculiares ao sistema feudal e ao patriarcalismo, frágeis e, por isso, susceptíveis de serem abolidos, não aparecem na dominação patrimonialista. A burocracia é imperativa, configurando uma nova relação entre o monarca e o cidadão, na qual o primeiro exerce a autoridade suprema. Forma-se um relacionamento frio, susceptível de ser abolido, fenômeno que não aparece na dominação patrimonialista, posto que a burocracia é imperativa, configurando uma nova relação entre o monarca e o cidadão, onde os cargos e as prebendas funcionam como forma de agradar (ou pagar) aos servidores, em troca do apoio necessário à manutenção do poder patrimonial<sup>3</sup>.

Originalmente, Weber o definiu para demonstrar 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 em que se apóia a forma burocrática moderna.

Nesse trabalho o patrimonialismo será utilizado para definir um conjunto de valores qualificados como patrimonialistas, subjacentes a um determinado contexto social no qual se desenvolve a apropriação do público pelo privado.

Procuraremos definir, com apoio na leitura de “*Os Donos do Poder*” de Raymundo Faoro, que a administração pública brasileira, em particular, e o Estado brasileiro, em geral, foram fundados sob uma perspectiva fortemente patrimonialista, presente na herança cultural lusitana.

Em seguida buscaremos demonstrar que, embora mediante alto grau de formalismo, o processo de construção nacional, em geral, e a trajetória modernizante da administração pública brasileira, em particular, vêm buscando implementar formas institucionais anti-patrimonialistas, tais como, por exemplo, a democracia representativa de massas e o padrão burocrático de administração pública, respectivamente.

Não obstante isso, o caráter dissociativo entre política e administração constitutivo dos processos de construção da democracia e da burocracia confirmaria a persistência de uma cultura de modernização nacional patrimonialista. Tal caráter dissociativo ampara-se na constatação de que, via de regra, a construção da racionalidade burocrática foi possibilitada preferencialmente mediante uma engenharia institucional de

---

<sup>3</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. 2. v. Brasília: UnB, 1999, p. 239

separação entre política e administração, quer em regimes de exceção, à custa da democracia, quer de forma episódica nas interferências da política democrática. Assim, a busca da excelência burocrática na administração pública brasileira estaria culturalmente associada com a exclusão da política, haja vista sua condição de portadora de influências e anseios patrimonialistas.

Portanto, sucessivamente fixaremos, nessa perspectiva, as bases culturais da administração pública e do Estado brasileiros, procurando-se qualificar a herança patrimonialista lusitana presente desde o início do processo de construção nacional; a caracterização dos principais momentos da implementação do padrão burocrático de administração pública no Brasil, buscando-se identificar não apenas a dinâmica geral do processo de construção da burocracia como um todo, onde se destaca a relação disfuncional recíproca entre democracia e burocracia, mas, sobretudo, o caráter dissociativo entre modernização administrativa e política subjacente a cada momento e, por fim, uma reflexão, fundada em Raymundo Faoro, acerca dessa persistência patrimonialista no quadro da nossa modernização burocrática.

## **1. A formação patrimonialista do Estado brasileiro**

A mais refinada elaboração da teoria patrimonialista weberiana no Brasil ganhou corpo e maior estilo no pensamento político de Raymundo Faoro, quando da publicação em 1958 de sua obra paradigmática *“Os Donos do Poder”*, considerada um dos maiores marcos teóricos da conciliação entre dominação tradicional-patrimonial weberiana e a formação de nossa identidade política.

Segundo Faoro, a explicação para as mazelas do estado e da nação brasileiras pode ser mais manifestamente encontrada ao nos debruçarmos sobre o caráter específico de nossa formação histórica, em especial sobre nosso passado colonial. Em seus estudos, Faoro analisa a estrutura de poder patrimonialista adquirida do estado português por nossos antepassados, tendo sido este inteiramente importado em sua estrutura administrativa para a Colônia na época pós-descobrimento, fato que depois foi reforçado pela transmigração da Coroa Lusitana no século XIX. Em sua acepção, tal modelo institucional foi transformado

historicamente em padrão a partir do qual se estruturaram a Independência, o Império e a República do Brasil. Esse “patrimonialismo ibérico” seria, para Faoro, a característica mais marcante do desenvolvimento do estado brasileiro através dos tempos.

Ao analisar as raízes históricas do estado português, Faoro descobre que a fundamental peculiaridade de sua forma de organização estava calcada no fato de que o bem público (as terras e o tesouro da corte real) não estava dissociado do patrimônio que constituiria a esfera de bens íntima do governante. Todo um imenso conjunto de possessões estava irrestritamente sob a égide de disponibilidade fática e jurídica do príncipe. As funções públicas exercidas pelo governante e por seus súditos diretos, membros estes da elite real, e as pessoas privadas exercentes dessas ocupações constituíam, assim, uma esfera indistinta, marca de uma administração patrimonial. Como esclarece:

A coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (bens “requengos”, “regalengos”, “regoengos”, “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, privativo do príncipe [...] A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral<sup>4</sup>

Em sua investigação, o advogado e historiador gaúcho defende que tal modelo institucional tinha como forma de organização política um patrimonialismo gerido pela vontade administrativa do príncipe, o qual estava munido de todo um aparato de funcionários e súditos leais que se apropriavam do estado e que se utilizavam deste em benefício próprio, em caráter particularista. Essa elite que administrava os assuntos reais constituía, de forte inspiração weberiana, o “estamento burocrático” de que Faoro se vale para explicar como um certo círculo de notáveis conduzia os assuntos de natureza pública em uma ordem patrimonial nestas nações. Munido de uma concepção oriental de gestão, o estado estaria voltado para a consecução dos interesses de seus próprios dirigentes, sendo que sua administração não se torna um mecanismo hábil para a realização de atividades voltadas para toda a coletividade, mas se converte em um bem em si mesmo, posto a servir a tal grupo como um patrimônio a ser dilapidado e manipulado em prol de interesses

---

<sup>4</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001, pp. 14.

individualizáveis. Tal era a marca estrutural do estado brasileiro, com a qual os tempos atuais teriam de lidar.

O estamento, que Faoro remonta a Weber para descrever seus aspectos mais importantes, é uma forma de ordem social vigente sob a qual se funda a estratificação e que dissemina relações de poder pela tessitura social, reclamando “a imposição de uma vontade sobre a conduta alheia”<sup>5</sup>. Enquanto que nas classes sociais se tem uma manifesta criação segundo o rearranjo de grupos que estão dispostos conforme interesses econômicos determinados por uma “situação de mercado”<sup>6</sup>, os estamentos se fundam na divisão da sociedade conforme a posição social que ocupam, ou seja, a um status específico. Tratam-se de comunidades “fechadas”, de maneira que fazem de tudo para impedir que outros indivíduos adentrem tal grupo e compartilhem do poder ali centralizado (ao contrário das classes, que são “comunidades abertas”, desde que haja um fator econômico preponderante). Calcam-se na desigualdade social, reclamando para si privilégios materiais e espirituais que irão assegurar sua posição e sua base de poder no seio da sociedade. Neste sentido, o estamento é uma camada de indivíduos que se organiza e que é definido pelas suas relações com o estado<sup>7</sup>. Conforme Faoro, “os estamentos governam, as classes negociam. Os estamentos são órgãos do Estado, as classes são categorias sociais (econômicas)”<sup>8</sup>. Sua formação era baseada em funcionários estatais, compreendidos desde os membros responsáveis pelas tarefas fiscais até os mais altos estratos da magistratura (especialmente estes), quase sempre homens de confiança do chefe estatal.

Nesta acepção, estes estamentos organizados se apropriam do estado, de seus cargos e funções públicas, impondo um regime de uso dessas vantagens advindas do status ocupado para a utilização da máquina estatal em proveito próprio, no intuito da satisfação de interesses particulares. Eles são os verdadeiros “donos do poder”, não somente por gozarem de prestígio e poder sociais, mas especialmente por manipularem recursos políticos e institucionais como forma de obtenção e da permanência de privilégios, mormente econômicos. Como explica Rubens Goyatá Campante:

---

<sup>5</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001, pp. 58.

<sup>6</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. v. 2. Brasília: UnB, 1999, pp. 175-186.

<sup>7</sup> CAMPANTE, Rubens Goyatá. Patrimonialismo em Faoro e Weber. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, p. 153-93, n.1, 2003, p. 154.

<sup>8</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. *op. cit.*, p. 60.

O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada políticosocial que lhe infunde vida. Imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre a esfera pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, *lato sensu*, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal. O distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade<sup>9</sup> (2003, p. 155).

Assim, a administração da colônia brasileira levada a cabo ao longo de três séculos, não obstante as mudanças ocorridas nas relações entre metrópole e colônia neste interregno, reproduz os vícios do Estado português: centralização, regulações embaralhadas e forte influência da igreja. O Brasil não constituía uma unidade para os efeitos da administração metropolitana, mas um conjunto de capitanias e, em certa época, dois estados. Para a administração geral de todo o império português, havia o Conselho Ultramarino, onde transitavam todos os negócios da colônia e a partir do qual se fazia sentir o peso do rolo compressor da centralização administrativa.

“O Estado aparece como unidade inteiriça, que funciona num todo único e abrange o indivíduo, conjuntamente, em todos os seus aspectos e manifestações. Expressão integral [do] poder e síntese completa do Estado, só o rei cabeça, chefe, pai, representante de Deus na Terra, supremo dispensador de todas as graças e regulador nato de todas as atividades [...]. Percorra-se a legislação administrativa da colônia, encontrar-se-á um amontoado, que nos parecerá inteiramente desconexo, de determinações particulares casuísticas, de regras que se acrescentam umas às outras sem obedecerem a plano algum de conjunto [...]”<sup>10</sup>.

Do rei ao governador-geral (vice-rei), aos capitães (capitanias) e às autoridades municipais passava uma complexa, confusa, tumultuária e fluída hierarquia. O gabinete real de muitos auxiliares, casas, conselhos e mesas constitui o domínio absoluto do monarca. O governador-geral, o ouvidor-geral e o provedor-mor, os capitães-gerais e governadores e os capitães-mores das capitanias e os municípios com seus vereadores e juizes perdem-se no exercício de atribuições mal delimitadas e se

<sup>9</sup> CAMPANTE, Rubens Goyatá. *op. cit.*, p. 155

<sup>10</sup> PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil: Colônia e Império*. São Paulo: Brasiliense, 1994, pp. 296-298



embarçam numa corte frouxamente hierárquica, onde todos se dirigem ao rei e ao seu círculo de dependentes, atropelando os graus intermediários de comando.

A chegada da coroa fez consolidar uma administração pública forte e disfuncionalmente carregada da herança lusitana, não só colonial, mas, sobretudo, oriunda da corte portuguesa. Institucionalmente, pautava-se no modelo de gestão baseado na tradição luso-francesa do direito administrativo, na qual se sobrevalorizava o caráter jurídico da ação pública. Socialmente, pautava-se no velho e carcomido sistema de privilégios importado d'além-mar, conforme a descrição de Faoro:

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 regente. [...] Vinham a seguir a chusma de satélites: mosenhores, 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 à custa do Estado e nada fazer para o bem da nação'. Organizar o império, para o ministério, seria reproduzir a estrutura administrativa portuguesa no Brasil e colocar os desempregados. O eixo da política era o mesmo, secularmente fundido: o reino deveria servir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo. Os fidalgos ganharam pensões, acesso aos postos superiores os oficiais da Armada e do Exército, empregos e benefícios os civis e eclesiásticos. [...] A carapaça administrativa, enorme e inútil, [...] não esgotou as atividades da corte. [...] A transmigração superpôs à estrutura social existente a estrutura administrativa do cortesão fugitivo, com os renovamentos das supérfluas velharias de uma sociedade desfibrada, em que a burocracia se tornará o ideal da vadiagem paga. [...] A nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca estes de títulos e das graças aristocráticas. A corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluida realidade americana: criar um Estado<sup>11</sup>.

No período imperial esse quadro não se altera significativamente. A divisão política do poder entre liberais corroborava a formação de poderes paralelos, verdadeiras governanças autônomas, que seguraram as rédeas do império em diferentes períodos centralizadores e descentralizadores. Na administração prevalecia o paternalismo e o nepotismo que empregava os inúteis letrados, na prática do bacharelismo cujos critérios de seleção e provimento oscilavam entre o status, o parentesco e o favoritismo:

O caminho da nobilitação passava pela escola, pelos casarões dos jesuítas, pela solene Coimbra ou pelos acanhados edifícios de Olinda, São Paulo e Recife. O alvo seria o emprego e, por via dele, a carruagem do estamento burocrático, num processo de valorização social decorrente do prestígio do mando político. Educação inútil para a agricultura, talvez nociva ao infundir ao titular o desdém pela enxada e pelas mãos sujas de terra, mas adequada ao cargo, chave do governo e da administração. Os jovens retóricos, hábeis no latim, bem falantes, argutos para o sofisma, atentos às novidades das livrarias de

<sup>11</sup> FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. *op. cit.*, pp. 297-301, 305.

Paris e Londres, com a frase de Pitt, Gladstone e Disraeli bem decorada, fascinados pelos argumentos de Guizot e Thiers, em dia com os financistas europeus, tímidos na imaginação criadora e vergados ao peso das lições sem crítica, fazem, educados, polidos, bem vestidos, a matéria-prima do parlamento<sup>12</sup>

O advento da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Decreto nº 1 de 1º de novembro de 1889, trouxe mudanças políticas e institucionais significativas à administração pública herdada do Império.

Por um lado, ainda na década de 30, o próprio mercado interno ainda não havia se integrado numa economia nacional, que consistia em vários mercados regionais. Conseqüentemente, do ponto de vista das organizações públicas, essa fase não implicou numa maior demanda sobre a administração pública, nem registra esforços sistemáticos de reforma administrativa, senão reestruturações ministeriais próprias da atividade governamental do Império e da implantação do federalismo desconcentrado da República Velha.

Os estados passaram a ser autônomos, criaram seus próprios governos, câmaras legislativas e constituições. Os órgãos legislativos do Império foram extintos e o Conselho de Estado imperial foi substituído pelo Governo Provisório, até que a nova Constituição demarcasse nitidamente os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. No bojo destas mudanças, a política dos governadores, sustentada pelo coronelismo, passou a exercer mais influência política junto ao governo central e a definir as relações entre estado e sociedade numa base clientelista que tendia a se estender para fora dos limites da parentela local e se institucionalizar no sistema político.

Portanto, no caso brasileiro, até a República Velha, o patrimonialismo, fundamento edificativo de nossas origens institucionais, tem forte papel centralizador. Desde as concessões de cargos até a condução dos assuntos econômicos (“capitalismo politicamente orientado”), tudo era empresa de incumbência do estado, que estava presente em praticamente todas as esferas da vida social, inclusive sufocando os interesses privados e inibindo a livre iniciativa. Esse modelo institucional engendrado por nossos antepassados teria criado um estado autônomo em relação à sociedade civil, defensor de seus próprios

---

<sup>12</sup> FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. *op. cit.*, p. 465.

interesses, e que teria comprometido a história das instituições com concepções organicistas da vida social, levando-o à afirmação de uma racionalidade que afastava a construção de uma dominação baseada no império da lei (racional-legal):

“O liberalismo que assim nasce tem alguma coisa de liberal e pouco de democrático. Não se estranhe esse divórcio que, até Tocqueville, foi um dos grandes dogmas do credo liberal. O problema do liberalismo era compatibilizar-se com os estamentos, que assumem papel semi-independente. Forma-se uma modalidade especial de liberalismo, onde a base não está no povo, no cidadão, mas nos corpos intermediários.[...] O povo, nessa perspectiva, é um corpo inorgânico a ser protegido ou, se entregue a si mesmo, a ser temido. [...] As deficiências do liberalismo político estão na base das fraquezas do liberalismo econômico. Embora, entre nós, um não tenha saído do outro, com mais desencontros do que encontros, na base da racionalidade do liberalismo econômico estão os elementos previsíveis e calculáveis do Estado de direito. Esta irracionalidade formal é o grande obstáculo de um e de outro para vencer o patrimonialismo<sup>13</sup>

O empreendimento de Faoro, nesse período, consiste em destacar a importância do caráter centralizador do patrimonialismo brasileiro que reside na diminuição da influência da sociedade civil como força refreadora dos mandos unívocos do estado nacional. A figura do povo brasileiro é retratada constantemente pelo autor como dotada de uma veemente inatividade na ordem política, uma sociedade “abúlica”, que na esfera pública não consegue se organizar e se contrapor aos desígnios autoritários dos detentores do poder conferido pelo estado. Esta ausência do indivíduo brasileiro na condução da vida política no Brasil revela o anacronismo da identidade do sujeito político nacional, sempre dependente da atuação estatal em sua vida privada e extremamente leniente com a reivindicação da probidade e eficiência no trato com as matérias de ordem coletiva, favorecendo a sua usurpação para fins privados.

Por um outro lado, um ponto também fundamental trazido por Faoro para a literatura nacional é a análise que realiza das instituições brasileiras, em especial, do estado. Por essa via de entendimento, Faoro denota que em nosso país, no que toca aos assuntos gerenciais da coisa pública, pode-se identificar a confusão nítida do bem e do cargo privados em relação aos públicos, que em sua teoria se materializa na figura do estamento burocrático que ordinariamente se recorre do uso da máquina pública para o atendimento de ensejos particulares. Com essa visão, Faoro aponta as dificuldades enfrentadas pelo estado brasileiro em sempre lhe faltar uma esfera pública autônoma, baseada na racionalidade da lei e no formalismo das decisões impessoais. Pelo contrário, como dizia, no Brasil, “a

<sup>13</sup> FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*. São Paulo, n. 17, p. 14-29, 1993, p. 26-27.

lógica das leis e das decisões estava longe da impessoalidade e da igualdade de valores, senão que sofria ao arbítrio do príncipe, que alterava o regime jurídico de acordo com sua conveniência”<sup>14</sup>, sem que isso fosse comprometido ou se prendesse à resistência enfrentada pelos indivíduos destinatários dessas ordens.

Essa tradição, que pouco a pouco se consolidava na cultura brasileira, erigiu uma estrutura estatal que consagrava em sua plenitude práticas patrimoniais pulverizadas por toda tessitura de nossas instituições.

Assim, o patrimonialismo é um traço distintivo deste período prévio às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado. As formas burocrático-estamentais - tão ricamente descritas por Faoro - são manifestações de uma ética de apropriação da coisa pública e do Estado, que doravante se manifestaria, inclusive, em formas aparentemente mais burocráticas e menos estamentais.

## **2. A modernização da administração pública brasileira**

A trajetória da modernização da administração pública brasileira revela, na perspectiva do estado, uma difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade recíproca entre política e administração, entre burocracia e democracia. Ora tentou-se consolidar uma burocracia, racionalizando-se funcionalmente a administração, à revelia da política e à custa da democracia, ora tentou-se descaracterizar o caráter funcional da burocracia pública pretensamente até em nome da democracia; ora obstaculizada, ora estimulada pelos agentes do estado e da política nacional.

### **2.1. O Estado Novo**

---

<sup>14</sup> FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. *op. cit.*, p. 86.

O início do período de modernização do Estado é marcado pela criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. O Departamento Administrativo do Serviço público, DASP, criado em 1938, a partir do Conselho Federal do Serviço Público, para ser o principal agente modernizador, promoveu uma verdadeira revolução na administração pública, empregando tecnologia administrativa de ponta e profissionalizando o serviço público segundo o mérito. Este processo se refletiu na diferenciação de órgãos, no estabelecimento de normas reguladoras da ação estatal e empresarial e em significativas mudanças organizacionais, ações e normas racionalizadoras de métodos e processos administrativos segundo os padrões tipicamente burocráticos então em voga na literatura administrativa<sup>15</sup>.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo.

A crítica mais comum à disfuncionalidade do modelo daspeano concentra-se, todavia, no seu caráter hermético, de sistema insulado pautado linearmente nos inputs do regime de Vargas sob boa carga discricionária. Uma consequência mais imediata é a própria hipertrofia do DASP no contexto do Estado, extrapolando a função de órgão central de administração, ainda que de cunho normatizador e executor direto, e assumindo características de agência central de governo com poderes legislativos, que abrigaria, de fato, a infra-estrutura decisória do regime do Estado Novo<sup>16</sup>. Como consequência, teria a ação do DASP criado um divórcio entre a administração e o quadro social e econômico, sem expressão política pela via democrática.

---

<sup>15</sup> WAHRLICH, B. M. de S. *A reforma administrativa da era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983, *passim*.

<sup>16</sup> WAHRLICH, B. M. de S. *A reforma administrativa da era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983, *passim*.

Efetiva ou não, do ponto de vista do desenvolvimento econômico gerado a partir do Estado, a modernização daspeana foi essencialmente dissociativa: implementou um estado administrativo ao largo da política, em reação à política, embora o regime usasse de expedientes típicos da velha política, tal como o clientelismo<sup>17</sup>. O avanço que esta iniciativa representou em relação à reversão da índole patrimonialista tipicamente lusitana foi, portanto, parcial. Não porque tenha se concentrado exclusivamente nos meios, no aspecto da eficiência, mas, sobretudo, porque as forças tradicionais de índole patrimonialista continuaram latentes e preponderantes, tanto na administração pública quanto na política, tornando-se uma bomba de efeito retardado sobre o período pós-Vargas.

## *2.2. O período democrático: 1945-1964*

O período compreendido entre 1945 e 1964 representa o desdobramento das estruturas institucionais do estado tendo como pano de fundo o panorama político o retorno à democracia. O desmonte institucional do Estado Novo, a tentativa de reintrodução do dirigismo estatal no novo governo Vargas, a adaptação institucional às estratégias desenvolvimentistas estatais no governo JK e os ajustes decorrentes da disfuncionalidade burocrática e da crise política e econômico-financeira do estado nos governos Quadros e Goulart têm em comum a incapacidade ou inconveniência em se aumentar o nível de racionalidade da administração pública pautadas numa finalidade predominantemente clientelista.

O governo Dutra desmontou parcialmente o aparato governamental do Estado Novo. Embora tenha desativado de pronto as estruturas de controle geradas a partir da guerra, sua inclinação liberalizante não dispensou os antigos colaboradores de Vargas, necessários à operação das novas máquinas estaduais, e a nova aparelhagem governamental, grandemente aumentada e sob a influência direta dos políticos.

De volta ao poder, Vargas ensaiou, em 1952, uma profunda reforma administrativa, o que não implicava no soerguimento do DASP, senão abarcava, em

---

<sup>17</sup> SCHWARTZMAN, S. A Abertura Política e a dignificação da função pública. In: FUNCEP. *O Estado e a administração pública*. Brasília: FUNCEP, 1987.

razoável amplitude, a organização macro-governamental e algumas questões estruturais relativas ao funcionalismo. No entanto, a reforma, que chegou a condição de Projeto de Lei, jamais foi posta em prática, até porque o imobilismo decorrente do seu ocaso o impediu de fazê-lo.

Tendo como embrião as missões americanas no início dos anos 40, o modelo da planificação tem seu apogeu nos 50 anos em 5 do governo JK, desfalecendo com o fracasso das reformas de base no governo Goulart. As grandes transformações no estado e na sociedade geraram uma maior demanda sobre a máquina governamental pública, impondo a adoção de soluções rápidas e ágeis (sob a forma de conselhos, grupos executivos e comissões), que, sob o argumento da temporariedade, tornaram-se estruturas paralelas aos órgãos já existentes. Em que pesem as ações da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e da Comissão para a Simplificação Burocrática (COSB), ambas de 1956, voltadas à racionalização de métodos e processos administrativos, havia um marcante hiato entre os propósitos do estado desenvolvimentista e suas estruturas temporárias e a condição operacional da burocracia permanente. Fundamentalmente, a dinâmica da política nacional nesse período, no pleno exercício da democracia, abriu espaço para a barganha instrumental, atendendo às conveniências políticas de empregar e nomear para compor e coligar, práticas que resultaram em crescimento de órgãos e quadros e destruição do sistema do mérito, fazendo predominar uma racionalidade de barganha política clientelista<sup>18</sup>.

O governo Jânio Quadros concentrou-se programaticamente em dois principais pontos críticos: o funcionalismo e o esquema de administração paralela implantada por JK. Esta estratégia, fortemente influenciada pela personalidade do presidente Quadros não contribuiu, todavia, para a efetiva realização de reformas estruturais, até mesmo devido à brevidade de seu mandato.

No governo Goulart, a Comissão Amaral Peixoto (posteriormente transformada em ministério extraordinário) foi criada para propor diretrizes de um processo de reforma administrativa, com o propósito de promover um ajuste à volta do regime

---

<sup>18</sup> LAMBERT, F. Tendências da reforma administrativa no Brasil. In: *Revista de Administração Pública*, vol. 4, nº 1, 1970.

presidencialista. Analogamente às reformas estruturais propostas no governo Goulart, a reforma administrativa não se realizou.

Este período representa três espécies de iniciativas: desestruturantes da racionalidade funcional enfatizada no período anterior; estruturantes de novos padrões de racionalidade funcional isolados em áreas restritas de atuação administrativa, de motivação econômica, principalmente; e frustrantes tentativas em se retomar a modernização estrutural da administração pública. O ambiente político retomou o poder nacional, apropriando e desmantelando um sistema administrativo à prova da sua racionalidade. Em suma, quer as iniciativas tópicas, quer as iniciativas modernizantes, ainda que restritas, não integravam o contexto político à realidade administrativa num processo modernizante, a política desmodernizava a administração e a administração moderna se resguardava da política - embora de forma negociada. O sistema administrativo estatal esteve, neste período, aberto às influências da política representativa, desinteressada na extensão dos esforços modernizantes em relação às variáveis estruturais essenciais da administração e, complementarmente, interessada quer em negociar os resultados das instâncias mais modernas, quer em lucrar com a paralisia das mais atrasadas.

### *2.3. O período do regime militar: 1964-1985*

Um dos compromissos básicos do regime implantado em 1964 era a melhoria da maquinaria da administração pública. O Decreto Lei nº 200, marco inicial deste movimento, estabeleceu uma radical reestruturação na administração pública Federal, baseada em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração (descentralização funcional, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de estado.

As reformas iniciadas em 1967 visavam a operacionalizar o modelo de administração para o desenvolvimento, baseado na consolidação burocrática de um estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal foi o predomínio da racionalidade funcional, emanada da tecnoestrutura indispensável à



manutenção do regime autoritário, cujo viés dissociativo consistia na predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e no crescimento desordenado da burocracia governamental indireta<sup>19</sup>. As estruturas de planejamento especializaram-se em formular planos e perderam a noção política do planejamento, necessária a sua eficácia. Já o crescimento desordenado da administração indireta tornaria virtualmente impossível a retomada do controle governamental, quer mediante o regime de supervisão ministerial, quer mediante a instituição de mecanismos de controle econômico-financeiro atrelados ao planejamento<sup>20</sup>.

Este período representou uma inequívoca racionalização funcional da administração pública, embora concentrada na administração indireta, e portadora de disfuncionalidades próprias. O fato é que neste período o aparelho do estado sofreu um vigoroso processo de modernização administrativa, graças à ruptura que promoveu entre política e administração, atributo do modelo decisório tecnocrático e pelo controle dos meios de produção pela tecnoburocracia. A própria noção de tecnoestrutura supõe uma relação funcional entre estado e sociedade alheia à política, em parte, pelo espaço preenchido pela força do regime, em parte devido a um processo de esvaziamento da elite política.

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, não obstante, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa

---

<sup>19</sup> RAMOS, N. M. Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*. 15ed. (extra):168-90, 1981.

<sup>20</sup> LIMA JR., O. B. & Abranches, S. H. H. *As origens da crise. Estado autoritário e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice-IUPERJ, 1987.

de "flexibilizar a administração" com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Em meados dos anos 70, uma nova iniciativa modernizadora da administração pública teve início, com a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização. Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que buscou implantar novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na administração pública federal.

No início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização -PrND, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei 200/67.

Deste modo, se o desenho institucional tecnocrático implementado pelo regime militar, embora dicotomizante, por um lado, insulou o Estado do patrimonialismo oriundo da política, por outro não logrou preservá-lo da influência patrimonialista tecnocrática, que através de formas como a dos anéis burocráticos e estratégias de ganhos crescentes auto-orientados (*rent seeking*) manteve acesa a chama da cultura patrimonialista.

### 2.3. *O Estado Democrático de Direito: a denominada Nova República*

Esta fase inicia-se com o advento da Nova República, e estende-se até os dias de hoje, na qual inicia-se um acentuado processo de deterioração da administração pública, decorrente não só de disfunções herdadas do modelo tecnocrático, mas, principalmente, do efeito deletério da política patrimonialista sobre a administração pública presente tanto na incapacidade ou na inconveniência em se restabelecer a racionalidade funcional do sistema quanto na implantação de padrões de irracionalidade política com finalidades patrimonialistas.

A Nova República herda um modelo tecnocrático de administração pública que dava sinais de exaustão, não apenas pela inexperiência em lidar com a racionalidade da política e dos políticos, mas cujas condições de operação eram decrescentes. O que estava em jogo era, ademais, não apenas a transição política, mas uma transição do poder patrimonial, onde as alianças que suportavam os anéis burocráticos passariam por uma revisão política. Os desafios de resgatar a capacidade da burocracia pública em formular e implementar políticas sociais e direcionar a administração pública para a democracia foram sobrepostos pelo imperativo em tornar a administração pública um instrumento de governabilidade, loteando áreas e cargos em busca do apoio político necessário à superação das dificuldades da instabilidade política da transição. As promessas e as insubsistentes tentativas de se reformar a administração pública, num período de fragilidade das instituições, incertezas e, sobretudo, imaturidade política, caíram por terra através do jogo fisiológico. Como bem expressa Faoro:

As mudanças políticas controladas pelos setores preponderantes, as quais se iam processando na denominada transição democrática, eram sempre de cima para baixo, reafirmando o seu caráter estamental; estavam sempre postas a serviço dos mesmos interesses. Segundo ele, políticos e países subdesenvolvidos eram faces de uma mesma moeda, já que se reafirmavam através de mudanças negociadas e conciliadas. A chamada Nova República (1985–1990) era o exemplo mais acabado disso<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> FAORO, Raymundo. Façamos a revolução antes que o povo a faça. *Isto É/Senhor*. São Paulo, n. 1036, p.23, 26 jul 1989.

Paralelamente, o avanço da crise econômica impôs a prática de ajustes conjunturais na economia e a adoção de um modelo de ajuste do setor público de natureza predominantemente fiscal que resultou numa fase de intensa desmodernização, ou seja, uma quase completa desarticulação do sistema de formulação e implementação de políticas públicas, sucateando a estrutura administrativa do Estado e o patrimônio social constituído em períodos anteriores.

Houve, no governo Sarney, um peso relativo maior das políticas sociais na ação governamental mas a tentativa de implantação de um Estado Social no Brasil, estampada principalmente na Constituição de 1988, foi mal sucedida. A incapacidade ou a inconveniência de se reformar a administração foi, sobretudo, política, agravada pela instituição de casuísmos constitucionais que desorganizaram o sistema de carreira, a previdência do serviço público, sua estrutura e seu regime funcional.

Afinal, geraram-se dois resultados nesse período: de um lado, o abandono do caminho rumo a uma administração pública gerencial e a reafirmação dos ideais da administração pública burocrática clássica; de outro lado, dada a ingerência patrimonialista no processo, a instituição de uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria administração pública burocrática. Como exemplos temos a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na administração direta e nas fundações e autarquias, a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor.

O governo Collor herdou os escombros da máquina estatal dilacerada pela prática patrimonialista da Nova República, cuja reconstrução era item programático de governo. A reforma administrativa do governo Collor fechou-se ao debate político, foi formulada mediante um baixo grau de consenso social e implementada de maneira autoritária, inconsequente e combativa<sup>22</sup>. O lema de moralização do serviço público foi rapidamente desmoralizado por evidências de privatização do estado no bojo da maior estrutura patrimonialista da história da república, o esquema PC. Não obstante disfuncional, a reforma Collor foi dissociativa, avessa à política, embora o final do governo Collor tenha

---

<sup>22</sup> NUNES, Edson. Modernização, desenvolvimento e serviço público: notas sobre a reforma administrativa no Brasil. In: IPEA, *Perspectivas da Economia Brasileira*. Brasília: IPEA, 1992.

sido marcado por uma fase de intensa barganha instrumental com segmentos partidários em busca de apoio.

Sobre esse período, Raymundo Faoro constatava que havia uma fragilidade crescente do Estado. Mas, mesmo assim, os métodos de ação política, os métodos eleitorais, continuavam a reproduzir um modo de agir patrimonialista. O candidato Collor de Mello, em 1989, assinalava que o Estado não representava nada, era algo pequeno demais para seus objetivos. O futuro presidente deixava claro, sempre que podia, o seguinte: “[...] o presidente não precisa de nenhuma função constitucional, institucional e legal. Ele faz, organiza, manda e desmanda: cria o céu e a terra”<sup>23</sup>.

A reforma administrativa do governo Itamar Franco caracterizou-se, inicialmente, pela reversão da reforma administrativa Collor, o que implicou na reorganização da macro-estrutura governamental nos moldes da Nova República, inclusive no que se refere à finalidade de barganha política por escalões de governo. Fundamentalmente, o governo Itamar Franco manteve-se incapacitado de iniciar um processo de ajuste estrutural na administração pública, onde a barganha instrumental fortalecia-se pelos momentos delicados do impeachment.

Neste período de redemocratização o patrimonialismo tecnoburocrático deu lugar ao político-corporativo, baseado em alianças político-partidárias perfeitamente encaixadas na prática fisiológica em busca de recursos e influência sobre a administração pública. Por outro lado, uma aliança patrimonialista com a burocracia miúda se deu pela via do corporativismo, num ambiente marcado pela crescente politização do serviço público e, conseqüentemente, pela conquista de privilégios condizentes com a condição de estamento, categoria e classe social, mas não com a racionalidade burocrática das carreiras. As tentativas de modernização da administração pública, notadamente no bojo do plano Collor, foram alheias, senão contra, a política, indistintamente se se tratasse de política fisiológica ou da política decorrente da democracia. Em ambos os casos verifica-se o fenômeno da dissociação entre política e administração pública no ambiente democrático, quer mediante a repelência da política e dos políticos ao desenvolvimento da racionalidade funcional na administração, quer vice-versa.

---

<sup>23</sup> FAORO, Raymundo. O plano: o imprevisto e a incerteza. *Isto É/Senhor*. São Paulo, n.1071, p.31, 28 mar.1990, p. 29.

### **3. Conclusão: A persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira**

A trajetória modernizante da administração pública brasileira representa, nas palavras de Simon Schwartzman, “um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social”<sup>24</sup>.

A trajetória da modernização da administração pública brasileira, conforme apresentada, indica a existência da perspectiva patrimonialista como uma força social dinâmica constitutiva deste processo. A influência localizada da ética patrimonialista sobre os períodos autoritários, onde verificou-se um avanço relativo da racionalidade burocrática, revela apenas um lado do sincretismo brasileiro, conceitualmente, um amálgama; semanticamente, uma contradição de termos: a burocracia patrimonial, o estamento burocrático, expressões celebrizadas por Raymundo Faoro. Um outro lado do sincretismo burocrático-patrimonialista é a modernização dissociativa, onde a construção burocrática é tendencialmente obstaculizada pela política. A consequência é que deste processo se obtém uma modernização incompleta, resabiada, descolada e ressentida da política.

O atual estágio de percepção e intervenção a respeito da crise do estado tem suscitado a proliferação de alternativas de reconstrução burocrática - ainda que sob denominação de pós-burocrática - no ambiente democrático. Não obstante, o debate acerca das alternativas emergentes não tem se intensificado com os necessários vigor e aprofundamento tanto no plano acadêmico quanto no político.

Se por um lado, os atributos intrínsecos e as technicalidades de modelos e estratégias de inovação gerencial no setor público são exaltadas pelos seus segmentos propositores, por outro, algumas questões básicas têm sido relegadas a um segundo plano: em que extensão a busca da excelência burocrática - ou pós-burocrática - na administração

---

<sup>24</sup> SCHWARTZMAN, S. A Abertura Política e a dignificação da função pública. In: FUNCEP. *O Estado e a administração pública*. Brasília: FUNCEP, 1987, p. 58.

pública brasileira está culturalmente associada com a exclusão da política, haja vista sua condição de portadora de influências e anseios patrimonialistas? Em que extensão a busca de modelos não estatais de formulação e implementação de políticas públicas, em especial aqueles que se colocam no âmbito do terceiro setor (público não-estatal) estarão ou deverão estar imunizados contra as influências da política?

Deste modo, podemos concluir que a prevalência de uma sociedade estamental estaria na base de grande parte das dificuldades de estabelecimento de processos de mudanças expressivas, já que ocorre uma interpenetração entre os interesses dos diversos agentes que constituem o grupo de poder que controla o aparelhamento estatal. Há, assim, uma cultura política patrimonial, ainda subjacente, que sustenta e mantém a ética do favor, o clientelismo e a corrupção. O patrimonialismo é responsável pelo fracasso das revoluções, pelo aniquilamento das demandas populares, pelo aborto das insurreições democráticas. É ele, o patrimonialismo, com suas redes de amizades, de tolerâncias, de favores e de compadrios o responsável pela permanente tomada do poder e do governo no Brasil.

Assim, numa sociedade de característica patrimonial, onde tudo é controlado de certa maneira pelo Estado, faz-se necessário o fortalecimento da sociedade civil para que ela consiga pautar as ações do estamento controlador do aparelhamento estatal. O empoderamento daquela é, então, o caminho possível para vencer os empecilhos cristalizados na vida política brasileira.

#### 4. Referências

- BARRETO, Kátia M. Mendonça. Um projeto civilizador: revisitando Faoro. in: *Lua Nova*, n. 36, 1995.
- CAMPANTE, Rubens Goyatá. Patrimonialismo em Faoro e Weber. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, p. 153-93, n.1, 2003.
- FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*. São Paulo, n. 17, p. 14-29, 1993.

- FAORO, Raymundo. Façamos a revolução antes que o povo a faça. *Isto É/Senhor*. São Paulo, n. 1036, p.23, 26 jul 1989.
- FAORO, Raymundo. O plano: o imprevisto e a incerteza. *Isto É/Senhor*. São Paulo, n.1071, p.31, 28 mar.1990.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FAORO, Raymundo. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, 1994.
- HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles, *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- LAMBERT, F. Tendências da reforma administrativa no Brasil. In: *Revista de Administração Pública*, vol. 4, nº 1, 1970.
- LIMA JR., O. B. & Abranches, S. H. H. *As origens da crise. Estado autoritário e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice-IUPERJ, 1987.
- NUNES, Edson. Modernização, desenvolvimento e serviço público: notas sobre a reforma administrativa no Brasil. In: IPEA, *Perspectivas da Economia Brasileira*. Brasília: IPEA, 1992.
- PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil: Colônia e Império*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- RAMOS, N. M. Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*. 15ed. (extra):168-90, 1981.
- SCHWARTZMAN, S. A Abertura Política e a dignificação da função pública. In: FUNCEP. *O Estado e a administração pública*. Brasília: FUNCEP, 1987.
- WAHRLICH, B. M. de S. *A reforma administrativa da era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Var-gas, 1983.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. v. 1. Brasília: UnB, 1999.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. v. 2. Brasília: UnB, 1999.