



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM HISTÓRIA

LEANDRO SABOYA LIMA

**DO PATRIMONIALISMO À IMPESSOALIDADE: O
ESTADO BRASILEIRO**

Goiânia – 2021

LEANDRO SABOYA LIMA

**DO PATRIMONIALISMO À IMPESSOALIDADE: O
ESTADO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em História da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em História.

Área de concentração: Cultura e Poder.

Linha de Pesquisa: Poder e Representações.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Sugizaki.

Goiânia – 2021

Ficha catalográfica
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS

L732d Lima, Leandro Saboya
Do patrimonialismo à impessoalidade : o Estado brasileiro
/ Leandro Saboya Lima.-- 2021.
97 f.

Texto em português, com resumo em inglês.
Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade
Católica de Goiás, Escola de Formação de Professores
e Humanidades, Goiânia, 2021.
Inclui referências: f. 95-97.

1. Brasil - Constituição (1988). 2. Democracia. 3.
Brasil - Política e governo. 4. Impessoalidade (Direito).
5. Estado de direito. I.Sugizaki, Eduardo. II.Pontifícia
Universidade Católica de Goiás - Programa de Pós-Graduação
em História - 2021. III. Título.

CDU: 342.1(043)

DO PATRIMONIALISMO À IMPESSOALIDADE: O ESTADO BRASILEIRO

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em História da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, aprovada em 13 de agosto de 2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Eduardo Sugizaki / PUC Goiás



Profa. Dra. Roseli Martins Tristão Maciel / UEG



Prof. Dr. Valtuir Moreira da Silva / PUC Goiás

Profa. Dra. Maria do Espírito Santo Rosa Cavalcante Ribeiro / PUC Goiás

Prof. Dr. Éder Mendes de Paula / UFG

AGRADECIMENTOS

Dedico esse trabalho primeiramente a Deus e a minha família, em especial a minha avó Elza e meu avô João, fontes inesgotáveis de inspiração, a minha mãe Cristianne e minha esposa Nara, por serem pontos de apoio essenciais na minha vida. A minha filha Júlia e meu filho João, razão que me faz acordar todos os dias e lutar pelos meus objetivos.

Agradeço ao corpo docente do Mestrado em História da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, em especial ao meu querido orientador Professor Eduardo Sugizaki, pela generosidade intelectual e compreensão que me possibilitaram concluir esse mestrado.

RESUMO

O presente trabalho busca traçar um diálogo entre duas diferentes áreas do conhecimento, o Direito e a História, com o objetivo de melhor compreender um aspecto central do processo de construção do Estado brasileiro, da Colônia à Constituição de 1988, o problema da passagem do modo patrimonialista ao modo impessoal do funcionamento da máquina estatal.

Busca-se resgatar como a discussão do tema central foi sendo conscientemente elaborada em trabalhos de transcendência teórica no campo do direito constitucional, como Norberto Bobbio, Celso Antônio Bandeira de Melo, José dos Santos Carvalho Filho, Paulo Bonavides, Bernardo Fernandes e outros. Esses autores forneceram elementos para estabelecer a relação entre o caráter liberal da democracia e o princípio constitucional da impessoalidade.

Num tema como esse, a obra de Weber adquire o caráter de orientação teórica por ser sua a formulação geral do próprio problema fundamental gerenciado na dissertação. Isso exigiu que se fizesse uma exposição do modo como esse autor tipifica o Estado patrimonialista e o Estado burocrático moderno.

Por fim, emergindo dessa discussão e procurando optar por uma perspectiva de leitura do problema, a dissertação afunila para a hipótese de que a ligação histórica entre o patrimonialismo brasileiro e o atual estágio da impessoalidade da nossa administração pública responde à força histórica da personalidade cordial que se estabeleceu entre nós, desde a construção da Colônia, a despeito de toda transformação de superfície, aquela de tipo legal. Para mostrar que a personalidade foi um eixo decisivo da construção do Estado brasileiro, recorreu-se principalmente às obras de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Gilberto Freyre e Darcy Ribeiro.

Palavras-chave: Democracia; Princípio da Impessoalidade; Constituição de 1988; Patrimonialismo estatal; Cordialidade brasileira.

ABSTRACT

The present work seeks to trace a dialogue between two different areas of knowledge, Law and History, in order to better understand a central aspect of the process of construction of the Brazilian State, from the Colony to the 1988 Constitution, the problem of changing the patrimonialist way to the impersonal way of functioning of the state machine.

It seeks to rescue how the discussion of the central theme was being consciously elaborated in works of theoretical transcendence in the field of constitutional law, such as Norberto Bobbio, Celso Antônio Bandeira de Melo, José dos Santos Carvalho Filho, Paulo Bonavides, Bernardo Fernandes and others. These authors provided elements to establish the relationship between the liberal character of democracy and the constitutional principle of impersonality.

In such a theme, Weber's work acquires the character of theoretical orientation because it is his general formulation of the very fundamental problem managed in the thesis. This required an exposition of how the author typifies the patrimonialist state and the modern bureaucratic state.

Finally, emerging from this discussion and seeking to opt for a perspective of reading the problem, the thesis tapers to the hypothesis that the historical link between Brazilian patrimonialism and the current stage of impersonality of our public administration responds to the historical force of cordial personality that it has established itself among us, since the construction of the Colony, in spite of every surface transformation, that of a legal type. To show that personhood¹ was a decisive axis in the construction of the Brazilian State, we resorted mainly to the works of Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Gilberto Freyre and Darcy Ribeiro.

Keywords: Democracy; Principle of Impersonality; 1988 Constitution; Estate patrimonialism; Brazilian cordiality.

¹ A palavra "pessoalidade" não possui tradução direta para a língua inglesa. Optamos pelo neologismo "personhood", utilizado em certos artigos da área do direito. Diversas outras possibilidades são utilizadas nos trabalhos acadêmicos: "personal nature", "person specificity", "close relationship", "personal legality" e "personal attention".

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – ESTADO DEMOCRÁTICO E CONSTITUIÇÃO DE 1988	16
1.1 PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	16
1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988	17
1.3 ESTADO DEMOCRÁTICO	18
1.4 ESTADO DE DIREITO	22
1.5 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	25
1.6 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	28
CAPÍTULO II – ESTADO PATRIMONIAL E CORDIALIDADE BRASILEIRA .	33
2.1 ORIGENS DO PATRIMONIALISMO BRASILEIRO	33
2.2 FEUDALISMO E ESTAMENTO	35
2.3 PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA.....	41
2.4 OS COLONIZADORES	45
2.5 ADMINISTRAÇÃO COLONIAL	51
2.6 ADMINISTRAÇÃO IMPERIAL	58
2.7 ESTADO E FAMÍLIA	65
2.8 O HOMEM CORDIAL	76
2.9 A CONSTITUIÇÃO CORDIAL	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94

INTRODUÇÃO

A sociedade é um mecanismo complexo, sendo percebida a partir de um conjunto de experiências acumuladas de cada indivíduo. No âmbito das ciências humanas, é possível perceber visões diferentes de um mesmo contexto social.

No Direito, que tem como objeto de estudo a norma jurídica, as mudanças sociais se dão por meio da criação e cumprimento de uma lei, isso por estar ligado à tipicidade da lei cujas normas que limitam as atitudes dos cidadãos, quando violadas, resultam em uma sanção. Tal perspectiva remete à ideia de que, se existem desvios de conduta como corrupção e apropriação da estrutura estatal em benefício de uma pessoa ou grupo de pessoas, é porque a legislação não é dura o suficiente ou não está sendo cumprida. Entende-se, assim, que os mecanismos jurisdicionais são os únicos capazes de mudar tal contexto social.

A História, por vez, por ser a ciência que estuda o fato histórico nos seus mais diversos aspectos e regimes de historicidade, observa a norma jurídica inserida no contexto social, analisando seus aspectos políticos, sociais, culturais econômicos e o caminho histórico que levou a tal situação de forma objetiva, o que remete à ideia de que se uma norma não é capaz de resolver uma situação no contexto social deverá ser considerada “letra morta”, inútil ao que se propõe.

Em tempos de tantos conflitos ideológicos, traçar diálogos entre diferentes áreas do conhecimento, como a História e o Direito, é essencial para a melhor compreensão da sociedade brasileira.

Isso posto, buscamos discutir o princípio da impessoalidade como uma face da igualdade perante a administração pública, trazido pela primeira vez como norma constitucional na Constituição de 1988, uma ideia diametralmente oposta ao patrimonialismo que marcou a sociedade brasileira por séculos e ainda as origens da cultura administrativa do país. Quais as origens históricas disso que se confrontou na constituinte? Resgatar da historiografia as origens do patrimonialismo colonial e imperial brasileiro, que são europeias, e as origens da impessoalidade do Estado democrático de direito, de mesma proveniência geográfica. Nessa tensão simultaneamente conceitual e histórica se resume o problema sobre o qual essa dissertação quer jogar luz para dotar de inteligibilidade algo desse nosso presente histórico que foi cunhado de certa forma contra o passado pelo texto constitucional de 1988, criando uma espécie

de oposição entre lei e cultura ou, mais especificamente, sobre a forma do Estado e a cultura política da sociedade. Isso porque a cultura política brasileira deixa entrever por todos os lados os traços de um patrimonialismo que teima em não desaparecer a despeito da Constituição, mesmo que o objetivo aqui não seja a descrição histórica, sociológica ou jurídica disso.

Ao traçar dessa forma o problema gerador dessa dissertação, cumpre reconhecer a centralidade da contribuição de Norberto Bobbio, dado ser ele o autor que apontou justamente para o processo histórico moderno de que a instituição constitucional, ou seja, na forma mesma do Estado, do regime de impessoalidade, inerente à burocratização do Estado moderno, não suprime a cultura patrimonialista precedente por si mesma e de maneira absoluta.

O caso brasileiro particulariza-se porque a criação da constituição de 1988 foi um momento único. É bem sabido, mesmo que não seja o objetivo da dissertação mostrar isso, que o legislador constituinte brasileiro, por uma mobilização social única em relação à elaboração de todas as constituições brasileiras precedentes, teve o poder de inovar no ordenamento jurídico. A Constituição de 1988 foi redigida, trazendo para o contexto brasileiro ideias políticas modernizantes que não prevaleciam nessa sociedade como alguns direitos e garantias fundamentais e regras específicas a serem seguidas pela Administração Pública. Dessa forma, a nova constituição sobrepôs-se a uma cultura social e a um ordenamento já existentes, que lhe eram adversos em inúmeros aspectos, mas esta dissertação vai se ocupar dessa adversidade específica entre o patrimonialismo e a impessoalidade. Tal sobreposição causou tensões entre a cultura social anteriormente estabelecida e os valores trazidos pela constituição.

A promulgação da Constituição de 1988, juntamente com as discussões que a antecederam no seio da Assembleia Nacional Constituinte, representaram um marco importante do desenvolvimento do país. Foi o período em que a sociedade teve oportunidade de olhar para trás e decidir qual o melhor caminho a seguir. E, do ponto de vista político ou da forma jurídica do Estado, a superação do patrimonialismo pela impessoalidade pode ser considerada como um dos marcos mais significativos.

O Estado Democrático de Direito, caminho seguido pela maioria dos países europeus, idealizado e racionalizado pelos iluministas com foco no

indivíduo e fundado nos ideais revolucionários de liberdade, igualdade e fraternidade foi adotado pela Constituição de 1988 e incumbe fazer o resgate histórico disso.

Nosso estudo é eminentemente de pesquisa bibliográfica e foi construído em dois capítulos, o que, em nossa visão, melhor apresenta o tema objeto de estudo, bem como a problematização proposta, além de permitir ao leitor ter contato com as características e estabelecer um paralelo entre os dois caminhos apresentados à sociedade brasileira para seu desenvolvimento social e administração pública

No primeiro capítulo, intitulado *Estado Democrático e a Constituição de 1988*, abordaremos o desenvolvimento das ideias do constituinte brasileiro fruto do ideal liberal, dispondo já no preâmbulo os valores de liberdade, igualdade e fraternidade que nortearam a Revolução Francesa e reformas na Europa. Contudo, entender como se forma o Estado de Direito, o Estado Democrático e, por fim, o Estado Democrático de Direito, vai além da união dessas duas perspectivas. Utilizaremos como fontes obras de autores ligados ao direito constitucional como Norberto Bobbio, Celso Antônio Bandeira de Melo, José dos Santos Carvalho Filho, Paulo Bonavides, Bernardo Fernandes dentre outros para entender o caráter liberal da democracia e a relação entre esta e o princípio da impessoalidade trazido pela Constituição de 1988. Nesse sentido, busca-se mostrar que, para se alcançar tal paradigma, é necessário que tal Estado seja impessoal, como na análise de Max Weber sobre a criação da burocracia de Estado enquanto superação do antigo Estado patrimonialista.

No segundo capítulo, intitulado *Estado Patrimonial e a Cordialidade Brasileira*, abordaremos a importância de diferenciar os caminhos seguidos por Portugal e Espanha quanto ao estamento e o caminho feudal adotado pelos demais países da Europa sob a perspectiva de Faoro. As ideias medievais que atravessaram o Atlântico com a ocupação do território pelos portugueses tinham como base o patrimonialismo estamental, grupo aglutinado parecido com a nobreza, mas que fundava sua influência em específica concepção de honra e não na propriedade de terras que atuava fundamentalmente no interesse de sua perpetuação, em que prevalece o capitalismo politicamente orientado, ou pré-capitalismo, no qual a atividade econômica do Estado e os interesses do capital

se misturavam, prevalecendo o interesse de um grupo em detrimento dos demais cidadãos.

Será feito um resgate de elementos ligados ao problema da tipificação das relações humanas específicas das relações políticas que atine à oposição weberiana entre o Estado patrimonialista e o Estado burocrático moderno trazendo tipos psicológicos como ‘aventureiro e trabalhador’, ‘patrimonialismo e burocracia’ dentre outros, essenciais para entender as relações entre Estado e família possibilitando entender a origem da personalidade cordial brasileira nas obras de Sergio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro.

Traremos ainda uma discussão sobre a situação de abandono, por parte da administração colonial, das pessoas que habitavam estas terras, e o impacto social na forma de se relacionar com o Estado com a chegada da família real juntamente com a corte portuguesa sobre a perspectiva de Caio Prado Junior.

Pretende-se, ainda, entender de que forma a personalidade portuguesa e a capacidade de estabelecer relações familiares com os povos originários foram essenciais para a fixação dos portugueses nessas terras e perceber que a força de tais relações como elemento de ocupação superou até mesmo a ganância dos “aventureiros”, mostrando que tais relações se perpetuaram, sendo essenciais para o desenvolvimento da estrutura social da “Casa Grande”.

Discutiremos, ainda, a influência das relações pessoais da família para a fixação dos portugueses nas terras brasileiras e como isso colaborou com a formação da sociedade brasileira, nas obras de Gilberto Freyre e Darcy Ribeiro, buscando apreender como tais características influenciam a sociedade contemporânea e no desenvolvimento

Será analisado ainda o conceito específico da impessoalidade brasileira trazido por Sergio Buarque de Holanda presente em diversos aspectos da sociedade expressados no tipo psicológico “homem cordial”.

Por fim, intentaremos saber se a sociedade idealizada na Constituição de 1988 foi capaz de superar o passado histórico patrimonialista, influenciada por ideias surgidas no seio de outras nações ou é apenas mais um momento histórico de uma sociedade que não conseguiu superar velhos costumes, confirmando, assim, a influência trazida pela cordialidade à cultura política e social do Brasil.

CAPÍTULO I – ESTADO DEMOCRÁTICO E CONSTITUIÇÃO DE 1988

1.1 PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988, documento mais importante da República e que se encontra no topo do ordenamento jurídico brasileiro, traz em seu preâmbulo o objetivo principal do legislador constituinte, que seria instituir o dito “Estado Democrático”:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL,1988).

O preâmbulo de uma Constituição, além de revelar toda a preocupação do legislador, é dotado de alta carga simbólica, cuja intenção é impressionar com conteúdo solene e consagrar valores, esclarecendo o sentido ideológico da Constituição escrita. Assim, traduz-se em autêntico subsídio e traz, em si, os anseios e as aspirações do legislador constituinte.

O preâmbulo da Constituição Federal de 1988 revela a adoção de valores democráticos e pluralistas do liberalismo político e a vontade de se exigir do Estado a promoção do bem-estar geral, na perspectiva do intervencionismo estatal, consagrando os princípios do Estado Democrático de Direito, numa visão de governo representativo, dos direitos individuais e dos mecanismos jurídicos de progressão dos direitos e garantias sociais.

O “preâmbulo não tem relevância jurídica, não tem força normativa, não cria direitos ou obrigações, não tem força obrigatória, servindo, apenas, como norte interpretativo das normas constitucionais”(LENZA,2019,p.199), entretanto deve-se considerar o seu elevado valor hermenêutico e político, não podendo ser interpretado ou aplicado de forma contrária ao seu “espírito”, contrariando o que traz o seu criador que possui poder ilimitado na capacidade de dispor e inovar o ordenamento jurídico.

As preocupações do legislador constituinte trazidas no preâmbulo afirmam os valores de um Estado Democrático de Direito, que tem como núcleo os direitos sociais e individuais. Demonstram, ainda, o seu caráter liberal e a influência dos direitos conquistados por outros povos, trazendo os ideais de “liberdade, igualdade e fraternidade”, fruto de ideias iluministas que nortearam a Revolução Francesa em 1789.

1.2A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como documento, a Constituição de 1988 foi o maior do constitucionalismo contemporâneo pátrio, promulgada para limitar o poder estatal mediante sua regulamentação. Uma Constituição somente tem sentido se contiver, na sua essência, a vontade do povo aliada a um senso geral de cumprimento de suas normas. Uma Constituição formada apenas por boas intenções ou por um senso de obrigação está fadada ao fracasso. A única razão de ser de uma Constituição, em tempos de Estado Democrático de Direito, é a ideia de ser aceita e cumprida por seu povo e seus governantes, de modo que excessos e restrições sejam praticados na medida certa e de forma controlada.

A promulgação da Constituição de 1988 após o fim de um regime ditatorial alterou completamente o ordenamento jurídico, impactando a relação da sociedade brasileira com suas instituições e com a Administração Pública.

Estabelecido o regime democrático, o Direito passa a não ser mais um instrumento estatal de poder alheio ao controle social. Surge a possibilidade de a sociedade controlar, resistir ou ainda criticar o poder e seu exercício sob várias perspectivas. No Estado de Direito, as ações do poder passam a ser formalizadas e, assim, viabilizam o autocontrole, o controle dos outros poderes ou o controle social do exercício do poder.

A euforia constituinte provocou uma corrida para que fossem atendidos interesses das mais diversas categorias, muitos dos quais legítimos, como os das classes trabalhadoras, econômicas e grupos primitivos, dentre outros. Essa corrida para garantir que os direitos de todas as categorias estivessem dispostos no texto constitucional tornou o documento longo se comparado a outras constituições, como a Constituição dos Estados Unidos, de 1789, com 7 artigos. Trazendo demandas que poderiam ser garantidas em outros documentos

infraconstitucionais, como o clássico exemplo do art. 242 “§ 2.º O Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal”.(BRASIL,1988).

A Administração pública ganhou também *status* constitucional mediante um capítulo inteiro dedicado ao assunto no Título III, art. 79, *Da Organização do Estado*, mais precisamente no Capítulo VII, *Da Administração Pública*, dispõe em seu art. 37, *caput*.

A estratégia do legislador constituinte, para garantir que a administração pública acompanhasse a evolução dos valores constitucionais, foi o estabelecimento de princípios e regras claros que apontam a direção de como a administração pública deve funcionar. Entretanto, passados mais de 30 anos da promulgação da Carta de 1988, percebe-se que ainda persistem na Administração pública comportamentos sociais patrimonialistas que se opõem aos valores impessoais trazidos por ela, dificultando o alcance dos objetivos dos legisladores constituintes que é construir um “Estado Democrático de Direito”.

1.3 ESTADO DEMOCRÁTICO

A Constituição de 1988 foi promulgada com o objetivo de estabelecer no Brasil o Estado Democrático de Direito. A democracia, sob a perspectiva dos direitos, de acordo com vários estudos, é uma fase avançada do processo civilizatório humano. Embora desenvolva-se de maneiras diferentes em cada país, exige que nela se resguardem elementos essenciais que garantam o não esvaziamento dos ideais democráticos. Para Bobbio,

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais.(BOBBIO,2004, p.7).

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico. As constituições modernas garantem direitos fundamentais básicos inerentes a cada cidadão.

Em um primeiro momento, é possível pensar que a ideia de Democracia remete a uma estabilidade, como se a sociedade fosse um organismo imóvel, com direitos imutáveis, quando a verdade é totalmente oposta a isso. A democracia e os direitos do homem são históricos e a paz é a garantia de que as engrenagens do sistema de proteção aos direitos humanos estão funcionando, embora se movimentem.

O conceito de “democracia” apresenta caráter histórico com sentidos diferentes nos diferentes tempos. Não é incomum encontrar na história regimes ditatoriais se declarando democráticos, bem como a realização de barbáries argumentando defesa de direitos fundamentais. Sendo assim, buscar um conceito do que seja democracia é simplesmente uma tarefa hercúlea. (FERNANDES, 2017, p. 298). Se focarmos na etimologia da palavra, nos referiríamos a “governo do povo”, mas por conta das suas características e da forma que se desenvolveu em cada lugar e cada tempo, há um problema antigo quanto a sua importância ou desimportância, “Tão antigo quanto a reflexão sobre as coisas da política, tendo sido reproposto e reformulado em todas as épocas.” (BOBBIO, MATTEUCCI, 1998, p. 320).

Para Bobbio, entre as duas “matrizes das formas de Governo” que surgiram da tripartição clássica que depois de Maquiavel nos habituamos a chamar de moderna, estão a monarquia e a democracia. “A monarquia, cujo protótipo é o Estado persa, e a democracia, cujo protótipo é a cidade de Atenas. Ambas são, se bem que por razões opostas, más; uma, por excesso de autoridade e outra pelo excesso de liberdade.” E finaliza, “Até na variedade das classificações, a democracia, uma vez mais, é objurgada como o regime da ‘liberdade bem desenfreada’ (BOBBIO, MATTEUCCI, 1998, p.320).

A democracia como é vista hoje ganhou fôlego a partir da decadência do feudalismo, o *ancien régime*, entretanto é discutida desde o período aristotélico. Por possibilitar o ecoar de várias vozes ou vários grupos de vozes, é normal que sob ela ocorram mudanças sociais. “Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo”. (BOBBIO, 1997, p.9). Embora esteja sempre mudando, não quer dizer que tais mudanças ocorram sempre para melhor. “É importante ressaltar que o desenvolvimento da democracia nunca foi linear, pois é sempre sujeito a tropeços e retrocessos.” (FERNANDES, 2017, p.301). Dessa

forma, para que seja um sistema saudável, a democracia deve seguir uma lógica na qual o povo participa do Governo e do Estado. Para tanto, a ordem jurídica deve consagrar instrumentos não apenas de democracia direta, tais como o plebiscito e o referendo, bem como de democracia indireta, como eleição de representantes que concorram a cargos políticos. Além disso, esse sistema político deve apresentar uma estrutura constitucional que vise garantir a superioridade da Constituição, a existência de direitos fundamentais, da legalidade, das ações estatais e um sistema de garantias jurídicas e processuais. Embora a participação popular não seja uma realidade de fato, a constituição trouxe mecanismos que possibilitaram que essa participação se tornasse possível como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, todos esses três elencados nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição. Além deles, vem ganhando espaço a audiência pública prevista no inciso II, § 2º do Artigo 58 da Carta Magna, que também funciona com a finalidade de promover um diálogo entre a sociedade civil e as autoridades estatais quando em um processo decisório de grande relevância para a sociedade.

Segundo Bobbio, a democracia não pode ser alcançada de forma plena porque, diferentemente do autoritarismo, está sempre mudando. Para perceber maior ou menor democraticidade de um regime, deve-se levar em consideração importantes valores, como a liberdade e a igualdade.

Entre as muitas definições possíveis de democracia, uma delas – a que leva em conta não só as regras do jogo, mas também os princípios inspiradores – é a definição segundo a qual a democracia é não tanto uma sociedade de livres e iguais (porque como disse, tal sociedade é apenas um ideal limite), mas uma sociedade regulada de tal modo que os indivíduos que a compõem são mais livres e iguais do que em qualquer outra forma de convivência. A maior ou menor democraticidade de um regime se mede precisamente pela maior ou menor liberdade de que desfrutam os cidadãos e pela maior ou menor igualdade que existe entre eles. (BOBBIO, 1997, p. 8).

A relação entre democracia, igualdade e liberdade já foi estudada por diversos autores, como Alexis de Tocqueville e Rousseau. Para explicar tal relação, Bobbio usa o conceito de *activae civitatis*. Segundo ele, quando se dá um forte predomínio da liberdade sobre o valor igualdade (da forma como nos encontramos) há forte disparidade social, principalmente do ponto de vista econômico. Por outro lado, argumenta o autor, o forte predomínio da igualdade

nos remete à configuração de formas políticas autocráticas (BOBBIO,1997,p.9). Dessa forma, a democracia como sistema que prioriza a liberdade e a igualdade necessitou criar mecanismos para limitar o poder do soberano e impedir que outros governos que, ao assumirem o poder de forma democrática, se tornem autoritários, violando os ideais da democracia. A liberdade necessita de formas ativas de participação, ou seja, a *activae civitatis*. A busca pela limitação do poder do soberano “teve suas primeiras bases no pensamento de Aristóteles, que vislumbrava a necessidade de fragmentar as funções administrativas da pólis, principalmente a necessária separação entre administração do governo e solução de litígios existentes na comunidade.” (FERNANDES, 2017, p. 303).

Como forma de governo que se opõe aos regimes autoritários, a fim de limitar o poder do executivo que estava nas mãos do soberano, Montesquieu, sob a inspiração de Locke em “*O espírito das leis*, de 1748, vislumbrou a necessidade de interconectar as funções estatais, a fim de manter a autonomia e independência que lhes são típicas, nascendo daí a teoria dos freios e contrapesos, *check and balances*”. (FERNANDES,2017,p.304).

Godoi, em sua dissertação sobre a obra de Toqueville, traz que a democracia como o processo de igualização, mantendo as liberdades, pode gerar dois perigos: um processo de massificação ou uma ditadura da maioria, que vai cerceando as liberdades individuais ou uma liberdade individual tamanha que leva as pessoas a não desejarem participar do processo decisório, abrindo espaço para os governos autocráticos, para as ditaduras, assim surgindo um Estado autoritário-despótico.

Para o autor seria uma espécie de ditadura da maioria, o que quer dizer, que ampliando as igualdades, permitindo que as pessoas fossem cada vez mais iguais, pode se chegar a um patamar que todos são iguais, inclusive no modo de pensar, e esse processo de pensar de forma igualitária pode levar a uma massificação de ideias que o autor vai chamar de ditadura da maioria. Onde todos pensam de forma igual, se expressa de forma igual, não há espaço para o diferente; espaço para aqueles que têm uma postura diferente, uma ideia diferente, um comportamento diferente. Nesse caso a massa se impõe, calando as minorias, os que pensam diferente. Isso, portanto vai cercear as liberdades.

O outro perigo que Tocqueville apresenta, está ligado ao aumento das liberdades individuais. As liberdades individuais fazem com que as pessoas vivam a sua individualidade, cada

vez mais livres, pensando através de si mesmo, as pessoas começam a se fecharem, não participando do coletivo, preocupados apenas com sua renda, com sua estrutura individual, com sua família, e com o seu ego, portanto, afetando o coletivo. Na democracia, as decisões devem ser tomadas pelo coletivo, quanto menor a participação das pessoas, menor será o número de pessoas que decidem, então, essa liberdade demasiada pode levar a uma não participação política, configurando –se em um perigo, uma minoria vai tomar a decisão pelo restante da população.

Dado que a democracia não se apresenta como um regime de extremos, seus valores devem ser analisados sempre de forma ponderada.

“O único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*.” (BOBBIO, 1997, p.19).

A democracia em sua essência tende ao liberalismo, isso porque as lutas e os interesses que a motivaram tiveram origem nas revoluções burguesas, em especial a Independência dos Estados Unidos (1776) e a Revolução Francesa (1789). Entretanto, com o advento da Revolução Industrial revelou-se a necessidade de se atentar aos valores essenciais de igualdade. A democracia é o fiel da balança entre liberdade e igualdade, não podendo os interesses do capitalismo se sobreporem aos da igualdade. Em busca do alcance de tal ideal, a Constituição de 1988 estabelece a necessidade de se organizar em um Estado de Direito.

1.4 ESTADO DE DIREITO

“No plano histórico, a expressão Estado de Direito deriva da ideia originária da Prússia, o *Rechtsstaat*, como idealização da impessoalidade do poder político. Aqui, é o Estado, e não o monarca, o detentor da soberania, submetendo todos, sem exceção, ao seu império” (FERNANDES, 2017, p. 298).

O Estado de direito que se consolida na Europa ao longo do século XIX, com adoção ampla do modelo tornado universal pela Revolução Francesa – separação de poderes e proteção dos direitos individuais – está presente no Brasil desde a Constituição de 1824. Entretanto, o constitucionalismo como o

conhecemos hoje surgiu com o término da Segunda Guerra Mundial, tendo por característica central a subordinação da legalidade a uma Constituição rígida. A validade das leis já não depende apenas da forma de sua produção, mas também da compatibilidade de seu conteúdo com as normas constitucionais. Mais que isso: a Constituição não apenas impõe limites ao legislador e ao administrador, mas lhes determina, também, deveres de atuação. De acordo com Barroso: “o marco histórico do novo direito constitucional na Europa continental foi o constitucionalismo do pós-guerra, especialmente na Alemanha e na Itália. No Brasil, foi a Constituição de 1988 e o processo de redemocratização que ela ajudou a protagonizar.” (BARROSO, 2006, p. 17.)

É possível notar que no contexto dos marcos históricos constitucionais europeus, Revolução Francesa e Segunda Guerra Mundial ocorreu uma ruptura institucional em que o poder antes dominante não teve influência ou teve uma influência mínima na redemocratização dos Estados.

O Estado Constitucional de Direito, pautado em princípios, surge da crise da legalidade. De fato, a decadência do positivismo é emblematicamente associada à derrota do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha, porquanto esses movimentos políticos e militares ascenderam ao poder dentro do quadro de legalidade vigente e promoveram a barbárie em nome da lei. Como destaca Barroso,

Os principais acusados de Nuremberg invocaram o cumprimento da lei e a obediência a normas emanadas da autoridade competente, o que determinou a rejeição da ideia até então cristalizada de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos e da lei como uma estrutura meramente formal, uma embalagem para qualquer produto. (BARROSO, 2006, p. 18).

Invocar o próprio ordenamento para justificar o desastre e os traumas que a Segunda Guerra Mundial causou em todo mundo foi um argumento aparentemente legítimo sob o prisma da legalidade, entretanto inaceitável sob a perspectiva dos direitos humanos, devendo prevalecer valores mínimos que a sociedade em âmbito mundial deve respeitar. Após esse período, passou a predominar nos ordenamentos jurídicos a existência de princípios básicos a serem seguidos em qualquer situação.

José dos Santos, para obtenção do melhor entendimento do processo de interpretação da doutrina moderna, em estudo da configuração das normas

jurídicas, destaca os ensinamentos de Robert Alexy e Ronald Dworkin. Para os autores,

as normas jurídicas admitem classificação em duas categorias básicas: os princípios e as regras. As regras são operadas de modo disjuntivo, vale dizer, o conflito entre elas é dirimido no plano de validade: aplicáveis ambas a uma mesma situação, uma delas apenas a regulará, atribuindo-se à outra o caráter de nulidade. Os princípios, ao revés, não se excluem do ordenamento jurídico na hipótese de conflito: dotados que são de determinados valor ou razão, o conflito entre eles admite a adoção do critério da ponderação de valores ou ponderação de interesses, vale dizer, deverá o intérprete averiguar a qual deles na hipótese *sub examine*, será atribuído grau de preponderância. Não há, porém nulificação do princípio postergado; este, em outra hipótese e mediante nova ponderação de valores, poderá ser preponderante, afastando-se o outro princípio em conflito.(CARVALHO FILHO, 2019, p.18).

O constituinte de 1988 se preocupou em destacar, no Título I, o que chamou de “princípios fundamentais – ou, conforme a leitura de Canotilho, os princípios estruturantes – da Constituição. Esses princípios são responsáveis pela organização da ordem política do Estado brasileiro, demarcação teórica e política do pensamento e das convicções da Assembleia Constituinte” (FERNANDES, 2017, p. 289).

Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.

Estabelece como princípio fundamental a organização dos poderes no “Art. 2.º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” e os objetivos fundamentais:

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Estabelece ainda os princípios que devem reger as relações do país no âmbito internacional:

Art. 4.º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Por fim, traz princípios específicos que devem reger toda a Administração Pública do Estado: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL,1988).

“A doutrina constitucional busca afirmar ainda a existência de Princípios gerais na Constituição que seriam especificações dos princípios fundamentais como se fossem desdobramento destes” (FERNANDES,2017,p.293), por exemplo, de inúmeros direitos fundamentais dispostos no art. 5.º da Constituição de 1988, como os princípios da legalidade, igualdade e liberdade, entre outros.

Dado que são vários os princípios trazidos pela Constituição Federal, de forma implícita ou explícita, é normal que haja conflito entre eles, devendo, após o devido processo de ponderação de seus valores, alcançar-se o princípio preponderante no caso concreto.

1.5 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O chamado Estado Democrático de Direito é também nominado pelos autores de tradição alemã como Estado Constitucional, uma vez que: “as

aquisições históricas deixaram claro que não é a submissão ao Direito que justificaria a limitação quer do próprio Estado quer dos Governantes, mas necessariamente uma subjugação total à Constituição.” (FERNANDES, 2017, p. 296).

Para muitos autores, o Estado Democrático de Direito seria a união de dois princípios fundamentais, o Estado de Direito e o Estado Democrático. Todavia, mais que uma junção, o produto desses dois princípios acaba por formalizar-se e revelar-se como um conceito novo que, mais do que adicionar um no outro, equivale à afirmação de um novo paradigma de Estado de Direito. (FERNANDES, 2017, p. 296).

Na realidade, o Estado Democrático de Direito, mais que um princípio configurando um verdadeiro paradigma, tem por objetivo representar uma vertente distinta dos paradigmas anteriores do Estado Liberal e do Estado Social. O Estado Democrático de Direito é marcado pela indissociabilidade do Estado de Direito e do Estado Democrático, no qual todos devem submeter-se à Constituição, que representa a vontade do povo.

O Estado Democrático de Direito, como objetivo maior do constituinte de 1988, no campo teórico representou uma grande inovação no ordenamento jurídico brasileiro. Principalmente, se se levar em conta que tal Constituição tinha o objetivo de romper com a postura autocrática assumida pelo Estado brasileiro a partir de 1964.

A democracia não se desenvolve da mesma forma em todos os países, adaptando-se e se desenvolvendo de diferentes formas em cada sociedade. No caso brasileiro, os ideais democráticos ganharam força com o fim da ditadura militar. Os períodos autoritários fizeram com que a sociedade refletisse sobre sua situação e buscasse a garantia de seus direitos. Fenômeno parecido pôde ser percebido na Europa com o fim da Segunda Guerra Mundial, dando origem a diversos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos.

O renascimento do direito constitucional no Brasil se deu, igualmente, no ambiente de reconstitucionalização do país, por ocasião da discussão prévia, convocação da constituinte, elaboração e promulgação da Constituição de 1988.

Entretanto, ressalta-se nesse ponto uma importante diferença entre as mudanças decorridas da Revolução Francesa, Segunda Guerra Mundial e, no

Brasil, após a ditadura militar, assim como foi Império para a República, no final do século XIX e, também, da Colônia para o Império, no começo do mesmo século.

No caso europeu, tanto na Revolução Francesa quanto na Segunda Guerra Mundial, houve quebra da estrutura de poder, com afastamento, julgamento e, em alguns casos, morte de muitas das pessoas que exerciam o poder até então. No caso brasileiro, nunca houve tal ruptura institucional capaz de causar uma fratura na estrutura de poder do país. A inexistência desse tipo de processo, como ocorrido na Europa, pode ser percebido ao observar a perpetuação de estruturas que permanecem no poder, tendo sua origem e seu comportamento político ligados a costumes existentes nessas terras desde o período colonial.

A adoção do Estado Democrático de Direito no Brasil como modelo de Estado possibilitou a convivência de várias elites com as mais variadas ideologias. Diferentemente dos Estados autocráticos nos quais o grupo político dominante sufoca os demais, no Estado Democrático de Direito, o grupo derrotado não perde seu poder político, podendo sempre retornar por meio do voto. Tal perspectiva possibilita a permanência de grupos políticos com ideias opostas à própria Constituição e à democracia, exercendo ainda sua influência política por meio de oligarquias ligadas ao familismo patrimonial.

Se a democracia não consegue derrotar por completo o poder oligárquico, é ainda menos capaz de ocupar todos os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social. A este ponto, a distinção que entra em jogo não é mais aquela entre poder de poucos e de muitos, mas aquela entre poder ascendente e poder descendente.(BOBBIO,1986,p.27).

A democracia pautada na soberania do voto universal permite que os detentores do poder sejam indicados pela maioria da população, garantindo ao mais pobres direitos e representação social. “Quando os proprietários eram os únicos que tinham direito de voto, era natural que pedissem ao poder público o exercício de apenas uma função primária: a proteção da propriedade” (BOBBIO,1986, p. 35). Com a expansão do direito ao voto a todos, isso muda, impactando em maior alcance da democracia.

Naturalmente, a presença de elites no poder não elimina a diferença entre regimes democráticos e regimes autocráticos. Sabia disso inclusive Mosca, um conservador que se declarava liberal, mas não democrático e que imaginou uma complexa tipologia das formas de governo com o objetivo de mostrar que, apesar de não eliminarem jamais as oligarquias no poder, as diversas formas de governo distinguem-se com base na sua diversa formação e organização. (BOBBIO, 1986, p. 27).

Embora o voto como expressão da vontade popular, base da democracia, expresse a vontade da maioria, é comum que por meio desse mecanismo grupos políticos se perpetuem no poder por conta de uma estrutura oligárquica tradicionalista.

A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo capítulo para a história do Brasil, entretanto o poder do legislador constituinte de inovar, criando um ordenamento jurídico, não pode ignorar o fato de que esse novo ordenamento jurídico está inserido em um contexto histórico maior sendo influenciado pela sociedade, pelas relações de poder nela existentes, pela cultura política do país bem como elementos que se acentuaram após a sua promulgação como o avanço do neoliberalismo.

O Brasil, desde a chegada dos portugueses, foi norteado por uma estrutura política e estatal patrimonialista, numa visão que não percebe a separação do patrimônio público e privado. A fim de superar tal cultura política, a Constituição Federal, por seu caráter liberal, estabeleceu como um dos princípios da administração pública o princípio da impessoalidade.

1.6 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Com a evolução do Liberalismo e a mudança do Estado Absolutista para o Estado Democrático de Direito, surgiu a necessidade de adequação nas atividades da administração pública de modo a possibilitar a separação entre a pessoa do administrador e o Estado propriamente dito. Em outras palavras, separar o interesse público do interesse privado.

No contexto de um Estado Democrático, cuja base são os valores liberdade e igualdade, o tratamento despendido pela administração pública deve ser igual a todos os administrados, como traduzido no art. 5º do *caput* da Constituição federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer

natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade[...]”, devendo ainda ocorrer de forma impessoal, livre de interesses escusos.

A fim de garantir tal objetivo, a Constituição Federal de 1988 trouxe no art. 37 princípios que devem reger todos os atos da administração pública. Tais princípios “Revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se tiver compatível com eles.”(CARVALHO FILHO, 2009, p.18) e, ainda, o art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. A Constituição de 1988, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública, Capítulo VII do Título III, e no art. 37, deixou expressos os princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas de quaisquer dos entes federativos. “Convencionamos denominá-los “princípios expressos” exatamente pela menção constitucional.” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 18). O princípio da impessoalidade, que surge pela primeira vez com essa denominação no art. 37, está diretamente ligado à ideia de Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito – que expressa a real concepção de como o estado representa a soberania popular, ou seja, decorre da vontade do povo, – será representado pelo parlamento, associado à ideia de separação dos poderes e, conseqüentemente, à existência de um maior controle dos atos do poder público. Essas disposições encontram-se na definição de Estado de Direito, no qual se consagra o princípio da impessoalidade, uma vez que sua existência representa o ideal de justiça comum, sem privilégios, neutra, visando a coisa pública em detrimento da privada se consagrando como um dos fundamentos implícitos da Constituição Federal.

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do **princípio da isonomia**. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e

prejudicados alguns para o favorecimento de outros. Aqui se refere a aplicação do conhecido **princípio da finalidade**, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória.” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 19).

José dos Santos Carvalho Filho ressalta que “este princípio no contexto constitucional, no que toca ao termo impessoalidade, constituiu uma surpresa para estudiosos que não o empregavam em seus trabalhos”. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 19) e cita o conceito trazido no Dicionário Caldas Aulete para conceituar impessoalidade. Impessoal é “o que não pertence a uma pessoa em especial (CARVALHO FILHO, 2009, p. 19) ou seja, aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas.

Para Maria Sylvia di Pietro, tal princípio dá margem a diferentes interpretações, pois ao contrário dos demais princípios da administração pública, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. Exigir impessoalidade da administração pública tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria administração (DI PIETRO, 2012, p. 62).

Celso Antônio Bandeira de Melo entende que o princípio da impessoalidade é o próprio princípio da isonomia, igualdade. Expondo ainda que a administração não pode apresentar animosidades e simpatias pessoais aos administrados a fim de favorecê-los, nem tampouco discriminá-los ao fazer distinção entre eles, pois assim como reza a lei quando expressa que todos são iguais perante esta, analogamente todos os administrados devem ser iguais perante a administração. (BANDEIRA DE MELO, 2006, p. 142).

Diógenes Gasparini, também debatendo o princípio da isonomia, disserta que o princípio da impessoalidade quer acabar com o atendimento do administrado em função do seu prestígio junto ao administrador ou quando este tem alguma obrigação para com aquele. (GASPARINI, 2004, p. 950).

Embora haja diferença entre as citadas perspectivas do princípio da impessoalidade, alguns autores trazem em sua conceituação uma visão mais abrangente, que permite uma interligação entre as mais diversas opiniões doutrinárias. Ana Paula Oliveira Ávila, por exemplo, disserta que:

A impessoalidade restará como o princípio que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência. (ÁVILA, 2004, p. 210).

Assim, observando os diversos conceitos do princípio da impessoalidade, é possível destacar três significados ou facetas distintas que se destacam e merecem ser ressaltadas a) finalidade pública; b) isonomia c) imputação orgânica aos atos de seus servidores. (ALEXANDRE, RICARDO, 2015, p. 147).

Estabelecer o princípio da impessoalidade como norma constitucional foi um importante passo para mudar a cultura patrimonial do país, funcionando como uma ferramenta na luta por uma sociedade mais igualitária e direcionando a administração pública para um caminho mais democrático, buscando atender os interesses da maioria da população em oposição à cultura que se utiliza do Estado para alcançar interesses pessoais. Os conceitos do princípio da impessoalidade nos seus variados aspectos são preponderantemente de autores do ramo das ciências jurídicas, mas a amplitude da sua aplicação impacta toda sociedade.

Seria inocência acreditar que o estabelecimento da impessoalidade como norma mudaria o comportamento e a cultura patrimonialista de uma sociedade. Esse não é o objetivo do presente trabalho. Observar a sociedade brasileira desde a sua formação possibilita, entretanto, perceber que o estabelecimento de tal princípio provocou mudanças consideráveis no âmbito da administração pública. Embora a luta por uma administração pública impessoal possa ser percebida em vários momentos da história, como norma constitucional direcionada à administração pública, entretanto, passa a existir somente em 1988.

Ignorar a relevância de tal princípio, concluindo por sua ineficiência ao julgar situações percebidas do cotidiano levará por certo a uma ideia equivocada.

A democracia é o único regime que possibilita à sociedade mudar na direção de seus objetivos na busca por um bem comum.

O que preponderou no Brasil durante séculos foi o oposto da impessoalidade, prevalecendo os valores pessoais da família patrimonialismo estamental e o capitalismo politicamente orientado como será visto a seguir.

CAPÍTULO II – ESTADO PATRIMONIAL E CORDIALIDADE BRASILEIRA

2.1 ORIGENS DO PATRIMONIALISMO BRASILEIRO

No século XX, após a década de 1930, iniciou-se um período de reflexão que buscou compreender o que é o Brasil. Nesse período foram escritas diversas obras que se tornaram clássicos, as quais auxiliam no entendimento do pensamento social brasileiro.

Raymundo Faoro, jurista de formação autor do clássico *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*, traz como tema central da obra uma explicação para as mazelas da nação e do Estado, a estrutura de poder patrimonialista estamental plasmada historicamente pelo Estado português, posteriormente congelada, transplantada para a colônia americana, reforçada pela transmigração da Corte lusa no início do século XIX e transformada em padrão a partir do qual se organizaram a Independência, o Império e a República no Brasil.

Assim o autor inicia o capítulo final do seu livro, no qual traz a essência de seus estudos.

DE DOM 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. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político, ou o pré-capitalismo –, centro da aventura, da conquista e da colonização, moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiá nos casos extremos. 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, 2018, p. 819).

O capitalismo politicamente orientado, conduzido pela comunidade política, que utiliza a estrutura estatal para buscar seus interesses pessoais, que se vale do aparelho público como se privado fosse, possibilitou o surgimento de

uma estrutura de poder patrimonial. Tal estrutura está presente no Brasil desde 1808, com a chegada da corte portuguesa, marcando o fim do período colonial, quando a economia era totalmente vinculada à metrópole portuguesa, e assim se mantendo até o governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), quando enfim se iniciou uma série de modificações político-sociais por conta do aumento da influência de ideais políticos vindos de outros países da Europa e Estados Unidos.

Embora reconheça as influências dos ideais liberais, o que prepondera no Brasil é a imutabilidade histórica, que se constitui mediante arranjos intimamente relacionados nos campos econômico e sociopolítico. Em um primeiro momento, prevalece o capitalismo politicamente orientado, em que o Estado não assume o papel de fiador e mantenedor da ordem jurídica impessoal e universal que possibilite aos agentes econômicos desenvolverem suas potencialidades, antes, de forma contrária a isso, intervindo, planejando e dirigindo mais do que pode a economia, tendo em vista os interesses particulares do grupo que controla o poder. Não existem regras estabelecidas nas relações econômicas e seu funcionamento se molda de acordo com a conveniência subjetiva de quem detém o poder político. “Esse tipo de capitalismo adota do moderno capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem lhe aceitar, todavia, a “alma”, a racionalidade impessoal e legal, universal.” (CAMPANTE, 2003, p. 154). Assim, esse Estado é dotado de uma forma tradicional maleável em face da modernidade capitalista, a qual aceita seletivamente a racionalidade personalista e casuística. “O capitalismo não brota espontaneamente na sociedade, mas vicia-se no estímulo e na tutela estatal: tire-se do capitalismo brasileiro o Estado e pouco ou nada sobrar.” (CAMPANTE, 2003, p. 154).

Quanto ao aspecto sociopolítico, Faoro pontua que a sociedade se organiza em classes, que são o estamento burocrático e o restante da sociedade, incluindo neste “resto” as camadas proprietárias ou não. Tais classes possuem um potencial equalizador e universalista, já a do tipo estamental privilegia a desigualdade e o particularismo.

O estamento é uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e, socialmente, por seu *modus vivendi* estilizado e exclusivista. Não se confunde com a burocracia: “burocrático” é uma qualificação, não a substância;

*o cargo burocrático é um veículo para a diferenciação social. E, por último, não é, adverte Faoro, uma “elite”, nos termos de Mosca, Pareto ou Michels, pois não é uma camada heterônoma e aberta, surgida da “composição patrício-plebeia” que operou nos países capitalistas a partir do século XIX. Ao contrário, é uma estrutura social autônoma e fechada, típica de um “Estado patrício”, em que não há uma circulação de baixo para cima. (CAMPANTE, 2003, p. 154).

Por meio da centralização, o estamento se perpetua no poder, e para isso utiliza-se do controle patrimonialista do Estado. O patrimonialismo, por sua vez, é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas 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, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal.

2.2 FEUDALISMO E ESTAMENTO

Com o fim do Império Romano, em boa parte decorrente das invasões germânicas, o que antes fazia parte daquele grande território se esfacelou em pequenos centros de poder, cada qual adotando uma forma de governar.

Portugal não fugiu desse processo histórico comum aos estados europeus, após o desmantelamento do Império Romano do Ocidente.

A Península Ibérica fazia parte do Império Romano (Lusitânia) e viveu o mesmo processo de esfacelamento em propriedades feudais, em que grandes senhores de terras impunham suas vontades e estabeleciam suas leis, até que alguns se sobrepujam aos demais e estabeleciam monarquias às quais os senhores feudais prestavam obediência em troca de privilégios e da liberdade para governar seus domínios (CASTOR, 2000, p. 26).

Com a grande mudança na geografia mundial decorrente desse processo, alguns estados que abraçaram o cristianismo como religião começaram a se sobressair perante os demais. Em busca do fortalecimento das fronteiras e da manutenção das monarquias, criaram, entre os séculos VIII e XIV, uma forma de governar em que condes, barões, viscondes e duques receberam zonas territoriais e nelas mantinham a fidelidade ao rei mediante a defesa do território

e a arrecadação de tributos, em contrapartida recebendo a propriedade exclusiva das áreas. Tais figuras recebiam a denominação de senhores feudais, e todos os habitantes da região eram seus vassalos. Tais senhores feudais tinham, em seus territórios, autonomia de Chefe de Estado, decretando e arrecadando impostos, administrando a justiça, expedindo leis e promovendo guerras.

O sistema administrativo que prevaleceu no período tinha como base econômica a agricultura, sendo sustentado por um aparato militar ligado ao patrimônio, tendo como único limite ao poder dos senhores a Igreja, que agia em nome de Deus.

Existe uma discussão sobre a existência ou não de um feudalismo na península ibérica. Autores como Antônio Borges Coelho, Antônio Carlos, Mazeu e Marc Bloch, entendem que Portugal e Espanha estavam inseridos no feudalismo como modo de produção que dominou as formações sociais europeias Coelho Traz:

Evidentemente, ao considerar-se a existência de uma sociedade feudal em Portugal e Castela, não pode negar-se que ela apresentava características específicas, às quais não foi alheia a ocupação muçulmana e a reconquista; nem tampouco negar que não coexistissem outros tipos de sociedade. Temos até razões para afirmar que foi nesses rincões peninsulares que as novas relações agrárias encontraram os seus horizontes. (COELHO, 1983, p. 212).

March Bloch, ao analisar as diferentes formas que o feudalismo se apresentou nas regiões europeias, ressalta que a expressão real da feudalidade ibérica não está ao norte, onde a presença franca predominava. “A originalidade, para Bloch, são os reinos de Astúrias, Leão, Castela, Galícia e, mais tarde Portugal. Havia, sem dúvida, as influências culturais dos “feudalismos de além-Pirineus” (MAZEO, 2015, p. 40). Mesmo afirmando a existência do feudalismo ibérico, Bloch concorda que tal fenômeno teve menor incidência nessas terras,

nunca, no entanto, estas práticas deram origem, como em França, a uma rede poderosa, invasora e bem ordenada, de dependências vassálicas e feudais, pois dois grandes fatos imprimiram uma tonalidade particular à história das sociedades asturo-leonesas: a reconquista e o repovoamento. Nos vastos espaços conquistados aos mouros, estabeleceram-se camponeses, como colonos, os quais, na sua maioria, escaparam às formas da sujeição senhorial, pelo menos às mais constrangentes; os quais, ainda, conservaram necessariamente

as aptidões guerreiras duma espécie de milícia das fronteiras. Daqui resultara que muito menos vassallos do que em França podiam ser providos de rendimentos tirados do trabalho de detentores da terra, pagando rendas e fornecendo trabalho (BLOCH, 1983, p. 212).

Faoro discorda do pensamento generalista segundo o qual as evoluções de todos os países da Europa ocorreram de forma semelhante. Entende que Portugal e, por extensão, o Brasil, não conheceram o feudalismo. “Essa posição já foi interpretada como meramente polêmica em relação aos representantes de uma historiografia de fonte marxista que entendiam ser inadmissível a passagem do capitalismo sem a etapa feudal. (FAORO, 2018, p. 4).

O feudalismo não cria, no sentido moderno, um Estado. Corporifica um conjunto de poderes políticos, dividido entre cabeça e os membros, separados de acordo com o objeto de domínio, sem atentar para as funções diversas e privativas, fixadas em competências estanques. Desconhece a unidade de comando –gérmen da soberania –, que atrai os fatores dispersos, integrando-os; apenas concilia, na realização da homogeneidade nacional, os privilégios contratualmente reconhecidos, de uma camada autônoma de senhores territoriais. Não há feudalismo sem a superposição de uma camada de população sobre outra, dotada de uma cultura diversa. (FAORO, 2018, p. 36).

Para o autor, portanto, o feudalismo, fenômeno que não é somente europeu, significa um desvio na formação de uma nação politicamente organizada, sendo tal sistema marcado pelo conjunto de centros de poder.

“Há insuperável incompatibilidade do sistema feudal com a apropriação, pelo príncipe, dos recursos militares e fiscais – fatores que levam a intensificar e racionalizar o Estado” (FAORO, 2018, p.36), porque com o suporte econômico é capaz de se emancipar das forças descentralizadas que o dispersam, dividem e anulam. Outro elemento que impacta a organização do Estado feudal, diretamente ligado à terra, é “o incremento do comércio que, de outro lado, acelera o aparecimento do sistema patrimonial contrário à ordem feudal. (FAORO, 2018, p. 36).

“O chamado feudalismo português e brasileiro não é, na verdade, outra coisa do que a valorização autônoma, truncada, de reminiscências históricas, colhidas, por falsa analogia, de nações de outra índole, sujeitas a outros

acontecimentos, teatro de outras lutas e diferentes tradições”. (FAORO, 2018, p. 36).

Portugal não conheceu o feudalismo. Não se vislumbra, por mais esforços que se façam para desfigurar a história, uma camada entre o rei e o vassalo, de senhores dotados de autonomia política. O feudalismo, acidente político e de direito público, não se configura, historicamente, sem que reúna os elementos que o fazem um regime social. O argumento de que se deve procurar-lhe o cerne no sistema econômico, no enquadramento das forças de produção, peca por uma fraqueza fundamental. Se ele não logrou provocar, na superfície, as florações sociais, jurídicas e institucionais – as chamadas superestruturas –, essa incapacidade denuncia a própria incerteza da infraestrutura, da base. Quer, todavia, como regime econômico, por empréstimo ou como fenômeno comum europeu, quer como realidade social, militar ou política, esteve ele ausente de Portugal, salvo, como assinalado em algumas ilhas francesas, logo absorvidas no contexto nacional. (FAORO, 2018, p. 37).

A sociedade estamental portuguesa se diferencia das demais sociedades da Europa cuja organização está estruturada sob as regras do feudalismo, o que se dá pela forma como foi formado o estado português.

Por conta da sua localização geográfica, situada na Península Ibérica, ponto mais ao sul da Europa e mais próximo do continente africano, o território português foi alvo de diversas incursões, plasmando-se em um império de guerras.

Despertou, na história, com as lutas contra o domínio romano, foi o teatro das investidas dos exércitos de Aníbal, viveu a ocupação germânica, contestada vitoriosamente pelos mouros. Duas civilizações – uma do ocidente remoto, e outra do Oriente próximo – pelejaram rudemente dentro de suas fronteiras pela hegemonia da Europa. Das ruínas do império visigótico, disciplinado e enriquecido pela cultura dos vencidos, dilacerado em pequenos reinos, gerou-se um mundo novo e ardente, que transmitiu sua fisionomia aos tempos modernos. Do longo predomínio da espada, marcado de cicatrizes gloriosas, nasceu, em direção às praias do Atlântico, o reino de Portugal, filho da revolução da independência e da conquista. “O reino de Portugal”. (FAORO, 2018, p. 17).

A fé muçulmana, que surgiu por volta do ano de 700, em Meca, iniciou sua expansão territorial tomando o Oriente Médio, o norte da África e posteriormente a Europa Ocidental. Os povos muçulmanos, também chamados mouros, dominaram a maior parte da Península Ibérica no ano 711.

Em 722, com a Batalha de Covadonga, iniciou-se a retomada do território pelos cristãos que, durante séculos, lutaram para expulsar os mouros e retomar o território ocupado por eles. Tais guerras ficaram conhecidas com Guerra de Conquista ou Reconquista. Os diversos territórios foram conquistados por um exército de comando único, diferente do que ocorria no feudalismo, quando os exércitos eram divididos em diversos centros de poder. Tal característica fez com que Portugal se tornasse um Estado de poder centralizado, característico de um Estado moderno numa época em que nenhum outro era.

O segredo da precocidade lusa consiste na peculiar amálgama que ocorre quando da reconquista do território sob o domínio mourisco e da incorporação de vastas extensões de terra ao tesouro real – vale dizer, do rei que assim se equipa para o exercício de um poder de caráter patrimonial, no qual a fazenda pública se confunde com a propriedade do mandatário maior. (FAORO, 2018, p. 4).

Na estrutura do feudalismo, embora houvesse um rei, existiam vários feudos que exerciam poder em nome de cada senhor feudal. No caso português, as pessoas que exerciam poder nos territórios o faziam em nome do rei. “Na ausência de corpos intermediários dotados de autonomia política, como os feudos, a experiência histórica portuguesa se dá mediante um desdobramento peculiar da forma patrimonialista de organização do poder.” (FAORO, 2018, p.4).

Nesta o mandatário detém a propriedade da riqueza e governa mediante funcionários que são a extensão da casa. A revolução de 1385 em Portugal nem concentrou tudo na figura real nem assegurou o poder de uma classe (que no caso seria como uma burguesia comercial). Embora comerciantes e financistas tivessem se beneficiado, um novo ator emergiu para ocupar posição vantajosa na estrutura social e de poder que se constituía: o dos peritos nas leis e nas técnicas de mando. (FAORO, 2018, p. 4).

Embora a estrutura feudal e estamental apresentem características patrimoniais, naquela preponderava a divisão de poder entre o rei e os nobres, numa sociedade dividida em castas, nobreza, clero e servos. Na estrutura estamental, “quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas (FAORO, 2018, p. 823), faz-se necessário um grande quadro de funcionários administrativos, sem o qual “a chefia dispersa assume caráter

patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis.” (FAORO, 2018, p. 823).

Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. (FAORO, 2018, p. 4).

Diferente da estrutura feudal, o estamento entremeado de compromissos e transações não é impenetrável a mudanças. “O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia.” (FAORO, 2018, p. 823). Dessa forma, ao misturarem-se a estrutura política e a estrutura mercantilista, arma-se o capitalismo político ou capitalismo politicamente orientado.

O entendimento do Brasil só é possível se atentarmos para uma matriz a marca histórica localizada em Portugal um século e meio antes de suas naveas aportarem nestas terras. Essa matriz marca um descompasso na história portuguesa e assinala uma solução peculiar para ele. Em Portugal, desde a ascensão ao poder da dinastia de Avis com Dom João I em 1385, uma simbiose entre os interesses da realeza e do comércio abre espaço para a Constituição de um poder estatal centralizado com base econômica na propriedade fundiária, de tal sorte que esse embrião de Estado nacional se torna moderno quando ninguém era. (FAORO, 2018, p. 2).

A centralização do poder nas mãos do rei, convergindo os interesses dele com os da rudimentar burguesia que começa a surgir, foram os principais elementos para o sucesso da empreitada portuguesa.

vale dizer, do rei que assim se equipa para o exercício de um poder de caráter patrimonial, no qual a fazenda pública se confunde com a propriedade do mandatário maior –, associada à expansão comercial que, com o decisivo apoio do novo Estado, lança as bases para o grandioso empreendimento das navegações na exploração de terras distantes, permite a Portugal dar o salto para a centralização política num Estado empreendedor comercial, quando no resto da Europa o rumo da história seguia outra via. Essa outra via era a do sistema feudal, da partilha do poder entre o suserano e barões, que só seria desmontada com o desenvolvimento do capitalismo na sua vertente industrial, que passa pela consolidação dos estados nacionais no lugar da centralização feudal. Portugal se adianta na centralização e abre o caminho para um capitalismo de perfil

comercial e orientado a partir do centro do poder de cunho político, portanto. Isso, todavia, significou cortar o caminho para plena constituição de um capitalismo orientado pela sua lógica própria de mercado, ao invés de ser pautado pela gestão estatal. (FAORO, 2018, p. 4).

Um dos principais elementos para compreender o fenômeno histórico português-brasileiro, é entender que o moderno capitalismo nada tem a ver com o quadro tradicional, equivocadamente identificado ao pré-capitalismo. No modelo português a estrutura de poder do capital não é incompatível com as estruturas do Estado, estando intimamente ligadas. “Ao contrário, o mundo feudal, fechado por essência, não resiste ao impacto, quebrando-se internamente, para se satelitizar, desfigurado, ao sistema solar do moderno capitalismo.” (FAORO, 2018, p. 3). O sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o estamento se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexível e estabilizadora, “concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia.” (FAORO, 2018, p. 823).

O capitalismo politicamente orientado está pautado por valores patrimonialistas, enquanto o moderno capitalismo, por conta da necessidade de racionalização dos processos, pauta-se por valores burocráticos que se desenvolveram com o surgimento dos Estado Moderno.

2.3 PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA

Patrimonialismo, sob a perspectiva da Constituição de 1988, seria o oposto ao que traz o princípio da impessoalidade. No primeiro caso existe uma mistura do patrimônio público e do privado. Isso porque a existência de tal separação surge com o Estado Moderno. Antes da Revolução Francesa, a perspectiva que prevalecia era a de unicidade entre o patrimônio do rei e do Estado, marcado pela célebre frase do Rei Luiz XIV, da França, “*l'état c'est moi*” ou “o estado sou eu”. Tal frase traduz o espírito de um período histórico quando havia centralização total do poder na figura do rei.

No amplo estudo tipológico que Weber faz do patrimonialismo, não há, entre os tipos extremos do sultanismo ou patriarcalismo e o feudalismo patrimonial uma passagem automática e, sim, um leque de composições de poder possíveis. “Nessa zona de transição, pensamos, encaixar-se-ia o patrimonialismo brasileiro – tomado em sentido amplo como dominação tradicional: nem patrimonialismo patriarcal (ou “puro”) nem feudalismo, com uma camada de notáveis amparando-se na tradição para se autonomizar perante o príncipe.” (CAMPANTE, 2003, p. 160).

Outro traço do patrimonialismo, além da descentralização, é a ineficiência governamental. Weber, ao tratar das dificuldades históricas dos príncipes patrimoniais persas e chineses de impor aos grandes comerciantes a cunhagem oficial de moedas, comenta que esse exemplo “expressa [...] o alcance extensivo e não intensivo da administração patrimonial” (WEBER, 1992, p. 842 *apud* CAMPANTE, 2003, p. 161). Tal alcance extensivo da administração patrimonial é uma característica peculiar e contraditória, que costuma acompanhar vários arranjos políticos patrimonialistas, nos quais o governo central seja, ao mesmo tempo, onipresente e fraco.

Weber exemplifica ao analisar o sistema fiscal do antigo império patrimonial chinês e salientar que, de toda massa de impostos suportados pelas famílias e aldeias camponesas, apenas uma fatia chegava à Corte do imperador, o restante era dissipado (legal e, principalmente, ilegalmente) ao longo da hierarquia dos funcionários, a despeito de toda vigilância. Entretanto, lembra, tal estrutura patrimonial perdurou durante séculos, em um equilíbrio tenso entre o comando patrimonial vindo de cima e o contrapeso dos funcionários e dos grupos de interesse locais e familiares. (CAMPANTE, 2003, p. 161).

Os fundamentos personalistas do poder, a falta de uma esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal, a não-profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo,

tudo isso contribui para tornar a eficiência governamental altamente problemática no patrimonialismo, especialmente em comparação à eficiência técnica e administrativa que Weber vê em um sistema de poder racional-legal-burocrático. E como tal eficiência é um dos atributos básicos do capitalismo moderno, todos esses fatores mencionados funcionam, também, como um

obstáculo à constituição deste em sociedades patrimoniais. (CAMPANTE, 2003, p. 161).

O processo de racionalização da vida social expresso no princípio da impessoalidade reflete o pensamento de Max Weber, ao traçar as características da burocracia e a especialização do Estado. Segundo o autor, para que haja especialização das funções administrativas, proporcionando uma evolução social, é necessário levar em consideração características de ordem exclusivamente objetivas.

Em princípio, a organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário e, em geral a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada. Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade. Essa condição é, em toda parte, produto de um longo desenvolvimento. (WEBER, 1982, p. 230).

O Estado como criação do homem é idealizado como uma série de estruturas destinadas a garantir o bem comum dos cidadãos, que passam a ter direitos iguais, superando a ideia de castas e a de que os súditos seriam pessoas inferiores no contexto social. Tal perspectiva promoveu um distanciamento entre as pessoas que trabalham na administração pública e a vontade desses agentes. Os ideais burocráticos e a especialização do Estado de Weber, nesse contexto, ganharam relevância.

Max Weber considerava a burocracia o modelo ideal a ser empregado nas estruturas governamentais porque, sendo regidos por princípios gerais, tais como a impessoalidade, a observância de regras abstratas e estáveis e o princípio do mérito na escolha dos dirigentes públicos, o sistema burocrático garantiria ao cidadão que suas demandas fossem analisadas e julgadas independente de castas, privilégios e favoritismos, afugentando os fantasmas de personalismo, do nepotismo e da corrupção. (CASTOR, 2000, p. 153).

A natureza da modernidade da administração, antes real e agora pública, impõe ao funcionário que “ele não estabeleça uma relação *pessoal* como era o caso da fé que tinha no senhor ou no patriarca, nas relações feudais ou patrimoniais. A lealdade moderna é dedicada a finalidades impessoais e funcionais.” (WEBER, 1946, p. 232).

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as

funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais dos funcionários e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas ao cidadão. (WEBER, 1946, p. 175).

Segundo Antônio Candido, quem empregou pela primeira vez no Brasil os conceitos de “patrimonialismo” e “burocracia” devidos a Weber foi Sérgio Buarque de Holanda, a fim de dar fundamento sociológico a um de seus principais conceitos, o “homem cordial”. (HOLANDA, 2014, p.19). A cultura patrimonial configurada pela tradição sempre se mostrou um costume difícil de ser superado.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, 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 o assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado Burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para assegurar garantias jurídicas aos cidadãos. (HOLANDA, 2012, p. 175).

No contexto brasileiro, devido a tradição patrimonialista, em oposição ao caráter moderno, racional legal, do capitalismo industrial e da burocracia moderna, tentou-se mascarar aquele modelo patrimonialista de gestão, dando a ele características do modelo burocrático. Tal contexto não passou despercebido por Sérgio Buarque de Holanda.

A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos. (HOLANDA, 2012, p. 175).

A dificuldade de se implantar o Estado Burocrático se dá pela dificuldade de se contrapor a longa duração e a visão tradicional do Estado Patrimonial no

seio da sociedade mercantil e senhorial aos saltos evolutivos que ocorreram sem que a sociedade acompanhasse tais mudanças.

Ao se observarem as estruturas de Estado ligadas ao patrimonialismo em face dos ideais burocráticos adotados pela Constituição de 1988, é possível chegar-se à conclusão de que a organização burocrática é melhor que a patrimonial. Entretanto, as relações pessoais patrimonialistas, em especial as relações de família, foram essenciais no enfrentamento de algumas situações vividas pelos colonizadores durante a ocupação e a colonização destas terras.

2.4 OS COLONIZADORES

Portugal e Espanha, por conta da sua localização na Península Ibérica no extremo sul da Europa, depois da queda do Império Romano, foi alvo de diversas incursões de povos muçulmanos que chegaram a dominar boa parte do território de Portugal e Espanha. Tais disputas duraram mais de 700 anos.

É comum ver textos que falam sobre a chegada dos portugueses ao do Brasil como um achado de riquezas inesgotáveis. Essa visão mostra-se equivocada ao ser analisada sob a perspectiva da época.

A colonização do Brasil constituiu para Portugal um problema de difícil solução. Com sua população pouco superior a 1 milhão de habitantes e suas demais conquistas ultramarinas da África e Ásia de que cuidar, pouco lhe sobrava, em gente e cabedais, para dedicar ao ocasional achado de Cabral. [...] Não era e não podia o pequeno reino lusitano ser uma potência colonizadora à feição da antiga Grécia. O surto marítimo que enche sua história do século XV não resultara do extravasamento de nenhum excesso de população, mas fora apenas provocado por uma burguesia comercial sedenta de lucros e que não encontrava, no reduzido território pátrio, satisfação à sua desmedida ambição. (PRADO, 2011, p.13).

A descoberta de novas terras povoava o imaginário de boa parte dos países da Europa. Embora de grande relevância, a descoberta de Cabral não era a única conquista com a qual Portugal se preocupava.

Começou-se pela África, com a tomada de Ceuta em 1415. O movimento, uma vez iniciado, não estancou mais. Menos de meio século depois, já se cogitava da Índia “vaga expressão geográfica aplicada a todos os países distribuídos da saída do Mar Vermelho ao reino de Catai e à ilha de Cipango” , donde

vinham as especiarias, as pérolas e pedras preciosas, os finos estofos e as madeiras raras tão procuradas na Europa, e cujo comércio enriquecera venezianos e genoveses. Torna-se então o tráfico das Índias a meta principal de todos os esforços lusitanos, e seus navegantes se sucedem na busca da rota que para lá conduziria os mercadores de Portugal. [...] Subitamente, em meio caminho dessa vasta empresa comercial, depara-se Portugal com um território imenso, parcamente habitado por tribos nômades ainda na idade da pedra. Que fazer com ele? As notícias a respeito eram pouco animadoras. “Pode-se dizer que nela não encontramos nada de proveito”, escreve o célebre Vespucci, referindo-se à terra descoberta por Cabral. A solução acertada, portanto, para um povo de comerciantes, era naturalmente o abandono. E assim se procedeu. Afora as concessões para a exploração de pau-brasil, única riqueza aproveitável encontrada, nada mais fez a Coroa portuguesa com relação à nova colônia nos primeiros trinta anos posteriores à descoberta. (PRADO, 2011, p.14).

Durante os primeiros trinta anos após o descobrimento, uma terra de ninguém, um conjunto de feitorias comerciais, exclusivamente dedicado à extração e exportação de pau-brasil. “O degredo era o caminho mais seguro para ser enviado à nova colônia, embora ser mandado como soldado ou funcionário para o Brasil também fosse considerado castigo atroz.” (CASTOR, 2000, p.30).

O território brasileiro dotado de condições naturais adversas, estranhas à tradição milenar europeia, com distâncias intransponíveis, mostrou-se um grande desafio à tentativa de implantar a cultura do velho continente nessas terras. Para explorar esse novo mundo, seria necessária uma cultura capaz de se moldar para se adaptar àquelas circunstâncias.

Portugal e Espanha são países pelos quais a Europa se comunica com outros mundos, uma zona de transição fronteiriça menos carregada de europeísmo, entrando no contexto europeu apenas a partir da época dos grandes descobrimentos marítimos. Está, em algum sentido, à margem dos outros países europeus.

Por conta da sua localização na Península Ibérica, o feudalismo não teve ali raízes tão profundas como em outros países da Europa. O rígido sistema altamente hierarquizado e os privilégios hereditários não tiveram grande sucesso naquelas terras. A influência do feudalismo foi um conjunto de práticas envolvendo questões de ordem econômica, social e política. Entre os séculos V e XVI, teve grande influência em países do norte europeu, como França e Inglaterra.

A organização social por castas separava a sociedade feudal em três camadas sociais, Nobreza, Primeiro Estado, Clero, Segundo Estado e todo restante da população, que compunha o Terceiro Estado. A alta hierarquização social não permitia que um servo se tornasse um nobre ou um membro do clero. Somente poderia ser súdito quem fosse nobre. O súdito e o vassalo eram nobres que passavam pelo ritual de investidura através do qual ele passava a receber privilégios do senhor feudal e ao mesmo tempo devia-lhe obrigações. Portanto, quase todos os senhores feudais eram súditos e vassalos pois a maioria devia favores, obrigações e fidelidade uns aos outros. Nos países ibéricos essa rígida separação social não era tão marcada. Os valores de sangue estavam atrás da capacidade financeira de modo que, se uma pessoa alcançasse um grande feito econômico, poderia facilmente conquistar um título de nobreza.

A verdadeira, a autêntica nobreza, já não precisa transcender ao indivíduo; há de depender das suas forças e capacidades, pois mais vale a eminência própria do que a herdada. A abundância dos bens da fortuna, os altos feitos e as altas virtudes, origem e manancial de todas as grandezas, suprem vantajosamente a prosápia da nobreza lusitana, por maior que fosse a sua preponderância em certo tempo, jamais chegou a ser uma aristocracia fechada. (HOLANDA, 2014, p. 42).

A possibilidade de ascensão social e de alcançar um título de nobreza era grande estímulo para os aventureiros que se lançavam ao mar. Em outros países da Europa, essa possibilidade era vista como uma atitude mercenária, tornando as aristocracias ibéricas inferiores às do Norte.

A ânsia de prosperidade sem custo, de riquezas fáceis e títulos honoríficos foi um estímulo para aqueles exploradores que se ariscavam no Novo Mundo. “A isto se ligaria ainda, na Península Ibérica, a ausência do princípio da hierarquia e a exaltação do prestígio pessoal com relação a privilégio.” (HOLANDA, 2014, p.15).

A plasticidade social foi uma importante característica para a fixação dos portugueses nessas terras. A ausência do orgulho de raça e a mitigada influência das sociedades em castas foram importantes características para o sucesso da empreita lusitana.

Ausência completa ou praticamente completa, entre eles, de qualquer orgulho de raça. Ao menos do orgulho obstinado inimigo de compromissos, que caracterizava os povos do Norte.

Essa modalidade de seu caráter, que os aproxima das outras nações de estirpe latina e, mais do que delas, dos muçulmanos da África, explica-se muito pelo fato de serem os portugueses, em parte, e já ao tempo do descobrimento do Brasil, um povo de mestiços. Ainda em nossos dias, um antropólogo distingue os racialmente de seus próprios vizinhos e irmãos, os espanhóis, por ostentarem um contingente maior de sangue negro. A isso atribui o fato de os indígenas da África Oriental os considerarem quase como seus iguais e de os respeitarem muito menos de que aos outros civilizados. Assim, afirma, para designar os diferentes povos da Europa, os suaíles discriminam sempre: europeus e portugueses (HOLANDA, 2014, p. 61).

Essas características possibilitaram ao português se misturar aos povos aqui existentes. Alberto Sampaio, citado em *Raízes do Brasil*, confessa que havia homens da linhagem dos filhos d'algo em todas as profissões, desde os oficiais industriais, até os arrendatários de bens rústicos.

A comida do povo – declara ainda – não distinguia muito da dos cavalheiros nobres, por isso que uns e outros estavam em contínuas relações de intimidade; não só os nobres comiam com os populares, mas ainda lhes entregavam a criação dos filhos. (HOLANDA, 2014, p. 41).

Os portugueses, procurando recriar aqui o meio da sua origem, fizeram com uma facilidade que não se encontrou outro exemplo na história:

Onde lhes faltasse o pão de trigo, aprendiam a comer o da terra, e com tal requinte, que – afirmava Gabriel Soares – a gente de tratamento só consumia a farinha de mandioca fresca feita no dia. Habitaram-se também a dormir em redes, a maneira dos índios. Alguns, como Vasco Coutinho, o donatário do Espírito Santo, iam ao ponto de beber e mascar fumo, segundo nos referem testemunhos do tempo. (HOLANDA, 2014, p. 42).

A exploração dos trópicos não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, o jeito meio desleixado desligado aos valores tradicionais europeus e a aversão aos valores do trabalho.

Com o objetivo de reunir todas essas características, Sérgio Buarque de Holanda traçou perfis psicológicos opostos entre o “trabalhador e o aventureiro”, para caracterizar os portugueses que colonizaram essas terras, aos quais chama de aventureiros, que, por essa característica, buscavam concretizar seus desejos colhendo os frutos sem plantar a árvore, ignoravam as fronteiras, buscavam espaços ilimitados para viver, acreditando em projetos vastos e em horizontes distantes. Sérgio Buarque assim os descrevem:

Esse tipo humano ignora as fronteiras. No mundo tudo se apresenta a ele em generosa amplitude e, onde quer que se erija um obstáculo a seus propósitos ambiciosos, sabe transformar esse obstáculo em trampolim. Vive dos espaços ilimitados, dos projetos vastos, dos horizontes distantes. (HOLANDA, 2014, p.50)

Na concepção de Sérgio Buarque de Holanda, a povos aventureiros coube a obra da conquista e colonização dos novos mundos, porque eram audaciosos e homens de grandes voos, características valorizadas naquele período histórico. O trabalhador tem qualidades opostas e repulsa ao tipo aventureiro, que é audacioso, imprevidente, irresponsável, instável e até vagabundo.

O trabalhador é aquele que enxerga primeiro a dificuldade a vencer, não o triunfo a alcançar. O esforço lento, pouco compensador e persistente, que, no entanto, mede todas as possibilidades de desperdício e sabe tirar o máximo proveito do insignificante tem sentido bem nítido para ele. Seu campo visual é naturalmente restrito. A parte maior que o todo. (HOLANDA, 2014, p.50).

O trabalhador busca a paz, a estabilidade e a segurança e não o rápido proveito material. Acredita em compensações de longo prazo. Ao referir-se aos conquistadores e à colonização, assinala que os portugueses vieram buscar, sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custe ousadia e não riqueza que custe trabalho.

No processo de conquista e colonização dos novos mundos, como o Brasil, o tipo aventureiro teve papel fundamental, segundo Sérgio Buarque de Holanda:

Na obra da conquista e colonização dos novos mundos coube ao trabalhador, no sentido aqui compreendido, papel muito limitado, quase nulo. A época dispunha aos gestos e façanhas audaciosos, galardoando bem os homens de grandes voos. E não foi fortuita a circunstância de se terem encontrado neste continente, empenhadas nessa obra, principalmente as nações onde o tipo do trabalhador, tal como acaba de ser discriminado, encontrou ambiente menos propício. (HOLANDA, 2014, p.51).

A ética da aventura, característica do projeto civilizador português que sobrevive nesta civilização tropical, é um importante perfil social traçado por Sérgio Buarque de Holanda.

Sabemos que em determinada parte da sua história, os povos da península deram provas de singular vitalidade, de surpreendente capacidade de adaptação a novas formas de existência. Que especialmente em fins do século XV puderam mesmo adiantar-se aos demais Estados europeus, formando unidades políticas e econômicas de expressão moderna. Mas não terá sido o próprio bom êxito dessa transformação súbita, e talvez prematura, uma das razões da obstinada persistência, entre eles, de hábitos de vida tradicionais, que explicam em parte sua originalidade. (HOLANDA, 2014, p.41).

No Brasil, as características do aventureiro tiveram aspectos positivos em termos de adaptação ao meio ambiente, haja vista a plasticidade do colonizador e sua capacidade de miscigenação racial que permitiram sua fixação ao meio tropical.

Em estado puro, nem o aventureiro nem o trabalhador possuem existência real fora do mundo das ideias. Mas também não há dúvidas de que os dois conceitos nos ajudam a situar e a melhor ordenar nosso conhecimento dos homens e dos conjuntos sociais. (HOLANDA, 2014,p.41).

Analisados sob os prismas éticos, morais e políticos atuais, os comportamentos e valores do aventureiro seriam considerados reprováveis. Entretanto, em um contexto da época, tais características se mostraram essenciais para sobrevivência nessas terras.

Nenhum outro povo do Velho Mundo achou-se tão bem armado para se aventurar à exploração regular e intensa das terras próximas a linha equinocial, onde os homens depressa degeneram, segundo o conceito generalizado na era quinhentista. (HOLANDA, 2014, p. 49).

Em um primeiro momento, é possível perceber um certo romantismo na visão de Sérgio Buarque da colonização brasileira é por indicar que o português tinha melhores condições que outros povos para conquistar este vasto território selvagem.

Aos índios tomaram ainda instrumentos de caça e pesca, embarcações de casca ou tronco escavados, que singravam os rios e águas do litoral, o modo de cultivar a terra atendo primeiramente fogo aos matos. A casa peninsular, severa e sombria voltada para dentro, ficou menos circumspecta sob o novo clima, perdeu um pouco de sua aspereza, ganhando a varanda externa, um acesso para o mundo de fora. (HOLANDA, 2014, p. 54).

Para entender como foi a colonização do Brasil, deve-se ter em mente as duas visões de mundo do imaginário português. Ao transmitir a fé cristã e fazer disso um empreendimento rentável, eles não eram apenas mercadores, mas homens que queriam difundir sua fé por todo o mundo. Entretanto, não eram os únicos nas novas terras quando chegaram, encontraram tribos indígenas. Os costumes dos índios não eram iguais, não havia uma unanimidade de comportamento dos índios, nem tinham a mesma cultura. Alguns grupos eram sedentários que eram atacadas por tribos nômades, muito violentas.

Por conta desse tipo de ataque, algumas tribos viram os portugueses como aliados em um tempo de guerra permanente, entre grupos que não se aceitavam de forma alguma. O contato entre esses dois povos não foi fácil. A corte tinha que proteger o território e para isso precisava de navegadores dispostos aos riscos de migrar para um lugar desconhecido e de adaptar-se a uma vida simples, ao convívio com os índios e a empreender. A única forma que tais homens encontraram para sair-se bem naquela empreitada foi estreitar os laços de personalidade com aqueles povos tão diferentes.

2.5 ADMINISTRAÇÃO COLONIAL

Embora a ideia de colônia remetesse a povoamento e exploração, o território brasileiro foi explorado por Portugal de forma predatória. Não existia aqui interesse de se desenvolver qualquer estrutura que possibilitasse o desenvolvimento destas terras. A verdade era bem outra, a metrópole portuguesa gastava boa parte do seu precário aparelhamento burocrático para impedir o desenvolvimento de algumas atividades.

Quase tudo havia sido, em algum momento, proibido pelo colonizador: não se podia plantar amoreiras para que não se desenvolvesse a tecelagem da seda, nem oliveiras para não se produzisse o azeite, o trigo gaúcho era proibido fora da capitania que o produzia, e a fabricação de tecidos rendia aos “empresários” a destruição dos teares em praça pública e a deportação para Lisboa, além das penas da lei. (CASTOR, 2000, p.35 *apud* OLIVEIRA LIMA, 1996, p. 147).

Desde 1785 qualquer manufatura passou a ser proibida, proibição derogada somente em 1808, com a chegada da Família Real.

A metrópole portuguesa deu início à administração colonial no Brasil por volta de 1530, quando da fundação da Vila de São Vicente e o estabelecimento das capitanias hereditárias, que eram assim definidas por passarem de pai para filho, porém não passíveis de venda, continuavam a pertencer à Coroa, o que assegurava a posse e o domínio territorial.

As capitanias hereditárias nasceram porque, com o tempo, ficou evidenciado que a simples extração do pau-brasil por parte de prepostos da Coroa portuguesa não era capaz de substituir as riquezas das Índias, que Portugal havia praticamente perdido desde que ingleses e holandeses haviam passado a dizimar seus postos comerciais, pilhar seus navios e estabelecer-se comercialmente nos mesmos territórios do Oriente. Com a divisão em capitanias hereditárias, o território brasileiro foi distribuído pelo rei de Portugal entre cortesãos e ex-combatentes das Índias, aos quais Sua majestade atribuiu poder quase que ilimitado e nenhuma obrigação em relação à construção de uma nova nação, muito pelo contrário. Esperava-se, tão-somente, que os donatários agissem diligentemente para extrair do Brasil e enviar para a metrópole o máximo de riquezas possível. Alguns deles, simplesmente, nunca puseram o pé em terras brasileiras, e os que vieram, com exceção conhecida de Duarte Coelho, donatário da capitania de Pernambuco, trouxeram como projeto pessoal único enriquecer rapidamente e voltar para o jardim à beira mar plantado para gozar uma aposentadoria confortável. (CASTOR, 2000, p.30).

Tal sistema era semelhante ao regime feudal, no qual o rei doava a um súdito direitos de soberania. Mas, ao ser transferida para o território brasileiro, isso foi feito de forma diferente. Ou seja, os nobres que receberam as terras não precisaram vir pessoalmente explorá-las, a maioria alugou para terceiros que eram comerciantes donos de companhias de comércio. Sendo os donatários de origem fidalga, o trabalho direcionou-se para a mão de obra escravista.

Durante o período colonial a administração foi marcada pela ausência total de uma estrutura administrativa do Estado, estando intimamente ligada ao próprio conceito de colônia. Brasil e Portugal eram territórios separados por muitas milhas oceânicas, geograficamente estavam distantes, mas administrativamente estavam ligados, ignorando a colossal distância e peculiaridades que existiam entre a colônia e a metrópole.

A esse respeito, assim se pronunciou Caio Prado Júnior.

Para compreender a administração colonial é preciso antes de mais nada desfazer-se de muitas noções que já se tornaram em

nossos dias verdadeiros prejuízos, mas que no momento que ora ocupa começavam a apenas a fazer caminho nas ideias contemporâneas e nos sistemas jurídicos em vigor; e em particular, ignorava-as por completo a administração portuguesa. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 316).

A exploração colonial europeia era na maioria das vezes predatória, a metrópole portuguesa não tinha interesse em investir no bem-estar da população, seu objetivo era unicamente alcançar o máximo de riquezas sem dar nada em troca.

Um governador do Rio Grande do Sul, aliás um dos mais notáveis, Silva Gama, resumia em 1805 este pensamento numa confissão crua e nua: “Nada me interessa com mais fervor”, escrevia ele ao governo do reino, “do que a fiscalização da Real Fazenda. Diminuir as suas despesas o quanto é possível, fazer arrecadar ansiosamente tudo que possa pertencer-lhe sem dano aos vassallos, e esquadrihar novos recursos para aumentá-la, são os objetivos do meu maior desvelo”. Um objetivo fiscal, nada mais que isto, é o que anima a metrópole na colonização do Brasil. Raros são os atos da administração ou administradores que fazem exceção à regra. (CASTOR, 2000, p. 358).

Por conta da clara e manifesta intenção exploratória da metrópole expressa por meio de seus agentes, a população criou verdadeira ojeriza às normas e leis emitidas por Portugal, criando esferas sociais paralelas ao Estado português:

Havia esferas paralelas e diferentes das atividades estatais: geral provincial, local. Ainda, finalmente, uma diferenciação, no indivíduo, de dois planos distintos, de origem diferente e regulados diversamente: o das suas relações externas e jurídicas, que cabem no direito, e do seu foro íntimo –a crença religiosa com seu complexo de práticas e normas que ela obriga: o código moral e sacramental – regulado pela religião. “A divisão do Homem”, como dizia Lacerda Almeida, “em dois seres distintos, o cidadão na República e o fiel na igreja. (PRADO JR., 2011, p. 317).

Entender o Estado português da época sob uma perspectiva atual na qual existe um ordenamento e uma estrutura estatal pautada em princípios científicos seria um erro, “mas o fato é que não era assim entendido então naquela monarquia portuguesa do século XVIII de que fazíamos parte. Considere-se isso hoje um “erro” fruto da ignorância ou do atraso” (PRADO JÚNIOR, 2011, p.317). O importante a ressaltar é que a administração portuguesa, e com ela a da

colônia, orientava-se por princípios diversos, em que aquela noção citada não tem lugar.

Praticamente todas as instituições que vamos encontrar no Brasil não são mais que repetição pura e simples das similares metropolitanas. Nos melhores casos, nos de maior originalidade, não passam de plágios ou arremedos muito mal disfarçados. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 317).

A administração pública contemporânea é marcada pelo conjunto de funções bem discriminadas, competências bem definidas, disposições ordenadas segundo princípios uniformes de hierarquia e simetria, dos diferentes órgãos administrativos, situação oposta ao que acontecia na administração colonial:

Percorra-se a legislação administrativa da colônia: encontrar-se-á um amontoado que nos parecerá inteiramente desconexo, de determinações particulares e casuísticas, de regras que se acrescentam umas às outras sem obedecer a plano algum de conjunto. Um cipoal em que nosso entendimento jurídico moderno, habituado a clareza e nitidez de princípios gerais, de que decorrem com uma lógica “aristotélica” todas as regras especiais e aplicações concretas com um rigor absoluto, se confunde e se perde (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 318).

As Ordenações eram a base da legislação portuguesa, complementadas por “século e meio de cartas de leis, alvarás, cartas e provisões régias, ordens, acórdãos, assentos, formando todo o conjunto embaralhado e copioso da chamada *legislação extravagante*.” (PRADO JR., 2011, p. 318). As legislações não respeitavam ordem de hierarquia ou cronologia, de modo que “nem mesmo a legislação anterior às Ordenações foi por elas toda revogada; em particular naquilo que diz respeito à administração colonial, o direito das Ordenações é omissis e continuou em vigor depois delas e até a Independência”. (PRADO JR., 2011, p. 318). As próprias Ordenações, embora formem códigos, estão muito longe da generalidade lógica, método e precisão dos códigos modernos. Tamanha desorganização desaguava na existência de órgãos e funções que sobravam em alguns lugares e faltavam em outros ou apareciam sob forma e designação diferentes.

o excesso de burocracia dos órgãos centrais em que se acumula um funcionalismo inútil e numeroso, de caráter mais deliberativo, enquanto os agentes efetivos, os executores, rareiam; a

centralização administrativa que faz de Lisboa a cabeça pensante única em negócios passados a centenas de léguas que se percorrerem em lentos barcos a vela; tudo isso que vimos acima não poderia resultar noutra coisa senão naquela monstruosa, emperrada e ineficiente máquina burocrática que é a administração colonial. E como toda aquela complexidade e variedade de órgãos e funções, não há, pode-se dizer, nenhuma especialização. Todos eles abrangem sempre o conjunto dos negócios relativos a determinado setor, confundindo assuntos os mais variados e que as mesmas pessoas não podiam por natureza exercer com eficiência. (PRADO JR., 2011, p. 354).

As comunicações aos delegados do poder chegavam por carta sem nenhum formalismo. “É todo este caos imenso de leis que constitui o direito administrativo da colônia.” (PRADO JÚNIOR, 2011, p.319). O resultado dessa desorganização era a não aplicação uniforme no tempo e no espaço das leis sendo comum em uma mesma situação um fato ser coibido por uma norma e permitido por outra. Havendo sempre, caso necessário, um ou outro motivo justificado para a desobediência.

Por todas essas razões, devemos abordar a análise da administração colonial com o espírito preparado para toda sorte de incongruências. E, sobretudo, não procurar nela esta ordem e harmonia arquitetônica das instituições que observamos na administração moderna, e que em vão se tentará projetar num passado caótico por natureza. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 320).

Um elemento importante para caracterizar a administração colonial é a mineração. Durante quase um século, a exploração do ouro e dos diamantes constituiu a maior riqueza a monarquia, a base em que se assentou a prosperidade e até mesmo a existência do trono português. “Pois nem assim ela mereceu mais que a consideração de um bem tributável, uma fonte de renda que se tratava de explorar ao máximo. Afora isto, nada se fez, e deixou-se toda a matéria ao abandono.” (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 320) A ânsia na obtenção do maior lucro possível impactava no investimento em uma mão de obra mais especializada nas intendências de ouro:

Nas várias Intendências do Ouro, por exemplo, nunca se viu um geólogo, um mineralogista, um simples engenheiro. Eram indivíduos inteiramente leigos em ciências naturais e conhecimentos técnicos que se ocupavam com os assuntos de mineração. E isto porque deviam ser, ao mesmo tempo, e sobretudo, burocratas, juristas, juizes. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 354).

A falta de pessoas qualificadas era de fato uma das fraquezas da administração colonial mesmo nas atividades essenciais do Estado. O acesso à justiça era caro, moroso e complicado, inacessível à maioria da população. “Os juízes escasseavam; grande parte deles não passam de juízes leigos e incompetentes; os processos, iniciados aí, subiam para sucessivos graus de recurso: Ouvidor, Relação, Suplicação de Lisboa, às vezes até Mesa do Desembargo do Paço, arrastando-se sem solução por dezenas de anos. (PRADO JÚNIOR, 2011,p.354).

Devido à diminuição na quantidade de ouro que era enviado a Portugal e outra crises surgidas por conta de um terremoto em Lisboa, medidas foram tomadas para aumentar a arrecadação. A Reforma Pombalina trouxe já muito de racionalidade para a administração no Brasil, buscando eliminar a influência dos jesuítas. Pombal representava os ideais Iluministas e implantou em Portugal o despotismo esclarecido. Criou um sistema burocrático complexo que visava impedir a corrupção. Introduziu funcionários vindos diretamente de Portugal, como os juízes de fora e os contratadores, dentre outros.

A ineficiência como marca de corpo administrativo da colônia não se mostrava nas lutas por interesses pessoais e violação de preceitos morais. “De alto a baixo da escala administrativa, com raras exceções, é a mais grosseira imoralidade e corrupção que domina desbragadamente.” (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 356). Os mais honestos e dignos delegados da administração régia são aqueles que não embolsam sumariamente bens públicos, ou não usam dos cargos para especulações privadas; porque de diligência e bom cumprimento dos deveres, nem se pode cogitar. Aliás o próprio sistema vigente de negociar os cargos públicos abria naturalmente portas largas à corrupção. Eles eram obtidos e vendidos como a mais vulgar mercadoria que, embora pareça um comportamento imoral, era o método de contratação de funcionário da colônia. “Era esta geral e universal prática, que já passara para a essência da administração colonial, do peculato, do suborno e de todas as demais formas de corrupção administrativa”. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 357).

A segurança pública era precária, tendo a administração que recorrer a recursos e adaptações para suprir sua incapacidade nesse terreno da ordem legal, delegando poderes que darão nesses quistos de mandonismo que se

perpetuarão pelo Império adentro, se não até a República, e tornando tão difícil em muitos casos a ação legal e política da autoridade.

A administração colonial não podia ser outra coisa que foi. Negligencia-se tudo que não seja percepção de tributos; e a ganância da Coroa, tão crua e cinicamente afirmada, a mercantilização brutal dos objetivos da colonização, contaminará todo mundo. Será o arrojo então geral para o lucro, para as migalhas que sobravam do banquete real. O construtivo da administração é relegado para um segundo plano obscuro em que só idealistas deslocados debaterão em vão. (PRADO JÚNIOR, 2014, p. 358).

A justificada repulsa da população se dava pela total ausência do Estado colonial, que se apresentava apenas para explorar a população, não fazendo qualquer esforço para a manutenção da ordem.

a insegurança foi sempre a regra, não só nestes sertões despolicados que constituem a maior parte da colônia, mas nos próprios grandes e maiores centros, à sombra das principais autoridades. Se o banditismo e o crime permanente não assolaram a colônia excessivamente, isto se deveu muito mais à índole da população, e não às providências de uma administração inexistente na maior parte do território da colônia. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 355).

Devido ao contexto histórico sociológico ao qual a população da colônia se encontrava, foi necessária a adoção de determinadas condutas a fim de suprir a ausência do Estado nessas terras.

A presença opressiva do colonizador, que não deixava espaços para o desenvolvimento autônomo das comunidades e da capacidade empreendedora da população que foram a regra, por exemplo, do processo de construção nacional dos Estados Unidos, país que é contemporâneo do Brasil em termos de ocupação territorial e populacional; e, em segundo, a falta de quadro plano. (CASTOR, 2000, p. 26).

O Estado português, marcado pelo domínio tradicional patrimonialista, possuía o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, estendendo-se sobre o largo território e subordinando muitas unidades políticas. Por esse motivo, não conseguia exercer sua influência e autoridade, deixando uma lacuna de poder que não era ocupada pelos funcionários da metrópole.

Todas essas omissões e incapacidades do Estado português e a repulsa por parte dos habitantes desencadearam o surgimento de uma estrutura social típica do Brasil que tratou de ocupar todos os espaços deixados pela metrópole.

Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. (FAORO,2018, p.870).

A precária estrutura e a negligência da metrópole quanto aos interesses da colônia abriram caminho para a apropriação da estrutura administrativa colonial por uma estrutura social caracterizada pelo familismo que se desenvolvia nestas terras, a família patriarcal.

2.6 ADMINISTRAÇÃO IMPERIAL

Os acontecimentos comuns aos estados europeus também alcançaram Portugal após o desmantelamento do Império Romano, esfacelando-se em diversas propriedades feudais, onde grandes senhores de terras impunham suas vontades e estabeleciam monarquias às quais prestavam obediência em troca de privilégios e liberdade para governar em seus domínios.

As grandes disputas por território em torno da repartição de poder que aconteceram na Inglaterra, Alemanha e França, dentre outros países da Europa, não foram tão intensas em Portugal por conta do contexto em que se desenvolveu aquele reino. Portugal, por conta da sua localização geográfica, no ponto mais ao sul da Europa, foi invadido e ocupado durante vários séculos por povos muçulmanos. Com a reconquista do território pelos cristãos, houve centralização do poder nas mãos do rei, diferentemente do que ocorria nos demais territórios da Europa, que eram divididos em pequenos centros de poder, o que caracterizou o feudalismo. Para garantir a centralização do poder, Portugal utilizou uma estratégia que apareceria outras diversas vezes na história política do Brasil, a cooptação. “Facilmente, a monarquia portuguesa neutralizou os grandes senhores fundiários e cercou-se de um *estamento burocrático*,

composto de dignitários da corte, amigos do rei, funcionários e fidalgos, que não tinham terras, mas tinham outra fonte de prestígio, que era a proximidade do poder. (CASTOR,2000,p.27).

Em Portugal, o enobrecimento e as regalias a que um indivíduo podia aspirar estava diretamente relacionado com o nível de acesso que tal indivíduo tinha aos detentores do poder. Enquanto no restante da Europa os soberanos haviam utilizado a nobilitação, ou seja, o acesso aos quadros da nobreza, para atrair os senhores feudais para seu aprisco, em Portugal, o que nobilitava o indivíduo era participar do estamento burocrático. Assim, segundo Faoro, Portugal não teria vivido a era do feudalismo, na plena acepção do termo, pois ao contrário da permanente luta pelo poder, o monarca cooptava seus potenciais opositores à custa de honrarias e vantagens materiais. (CASTOR,2000,p.27).

Dessa forma, a estratégia de Portugal de trazer seus possíveis desafetos para dentro do estamento burocrático, oferecendo vantagens, cargos, títulos e outros benefícios, possibilitou a manutenção do poder de forma centralizada. Por ser uma estratégia de poder, tinha grande tolerância no que diz respeito a atos de desvio de conduta, abusos e extravagâncias por parte dos membros daquele estamento.

Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, trazendo consigo toda a corte de Portugal, esses traços se aprofundaram ainda mais.

As regalias atribuídas aos milhares de portugueses que acompanharam D. João VI na transladação do Reino, as casas expropriadas para uso dos fidalgos (que eles não raro alugavam para terceiros e até para o próprio dono...), as mesadas, as “rações” concedidas aos nobres e seus serviçais e o desperdício da corte e de seus apaniguados são lendários.(CASTOR,2000,p.27).

Em uma colônia que tinha todas as atividades de produção em larga escala dificultada pela metrópole, a concessão de fartos benefícios aos novos moradores era absurda. Gilberto Freyre trabalha a dificuldade de se encontrarem alimentos e a pobreza nutricional a que a população da colônia era submetida.

[...] a nutrição da família colonial brasileira, a dos engenhos e notadamente a das cidades, surpreende-nos pela sua má qualidade: pela pobreza evidente de proteínas de origem animal e possível de albuminoides em geral; pela falta de vitaminas; pela de cálcio e de outros sais minerais; e, por outro lado, pela riqueza certa de toxinas. O brasileiro de boa estirpe rural

dificilmente poderá, como o inglês, voltar-se para o longo passado de família na certeza de 10 ou 12 gerações de avós bem alimentados de bifesteque e legumes, de leite e ovos, de aveia e frutas a lhe assegurarem de longe o desenvolvimento eugênico, a saúde sólida, a robustez física, tão difíceis de ser perturbadas ou afetadas por outras influências sociais quando predomina a higiene de nutrição. (FREYRE,2013,p.104).

Na contramão dessa realidade, a corte portuguesa recém-chegada no Brasil esbanjava sem limites.

A ração diária da aia do infante D. Sebastião entrou para história pelas mãos de Oliveira Lima (1996:479):“3 galinhas, 10 libras de carne de vaca, meia de presunto, 2 chouriços, 6 libras de porco, 5 de pão, meia de manteiga (que era muito no Rio), 2 garrafas de vinho, 1 libra de velas, 1 de açúcar, café, frutas, massas e folhados, legumes, azeite e outros temperos”. (CASTOR,2000,p.27).

Independentemente da visão heroica da chegada da corte portuguesa ao Brasil e da brilhante estratégia de D. João VI para fugir dos exércitos de Napoleão, a situação da antiga colônia, agora sede do governo de Portugal, era de total irresponsabilidade administrativa.

A transferência da Corte portuguesa para o os Brasil em 1808 veio dar à nossa emancipação política um caráter que a singulariza no conjunto do processo histórico da independência das colônias americanas. Todas elas, mais ou menos pela mesma época, romperam os laços de subordinação que as prendiam às nações do Velho Mundo. (PRADOJÚNIOR,2012,p.44).

Não obstante a relevante mudança que se alcançou com a chegada da família real nestas terras, era previsível e até inevitável que a cultura de estar à sombra do poder e a intimidade com os governantes em busca de facilidades para alcançar honrarias e benesses iria facilmente se instalar como traço da cultura nacional.

Como em Portugal, era ao Estado que empresários e intelectuais e membros das mais diversas elites solicitavam e deles que recebiam favores, isenções, concessões, proteção contra concorrentes e honrarias várias, pagas com submissão, servilismo e obediência. A regra é que cada problema e a cada dificuldade, a sociedade erguesse os olhos súplices para o estamento burocrático, pedindo sua ajuda e implorando por proteção. Essa profunda

dependência psíquica em relação ao Estado ainda está fortemente enraizada em nossa cultura empresarial e administrativa.

Em 1808, D. João VI trouxe para o Brasil a Corte portuguesa, que transplantou para ao solo brasileiro a cúpula político-administrativa da metrópole e seus métodos. Embora o Brasil já tivesse alguma estrutura administrativa desde o século XVI, com os Governos-gerais e os Vice-reinados, a vinda da Corte teve profundo impacto nas instituições, com a instalação da burocracia real, da magistratura judicial e a criação dos primeiros ministérios. Mas, apenas treze anos após sua vinda, D. João VI levou a Corte de volta para Portugal, premido pelas condições políticas internas da metrópole que ameaçavam a sobrevivência da realeza. Em poucos meses, toda a estrutura administrativa e institucional brasileira foi desmontada, pois a cúpula administrativa e política portuguesa se apressou a acompanhar El Rey em seu regresso (CASTOR,2000,p.33 *apud* OLIVEIRA LIMA,1996,p. 688).

A pequena estrutura administrativa que existia na colônia com a vinda da família real para o Brasil se agigantou. A volta de D. João VI a Portugal, após permanecer nessas terras por treze anos, desmontou toda estrutura administrativa e institucional. Com a saída repentina do rei para atender aos interesses da casa de Bragança, a que pertencia, muitos cargos e funções ficaram vazios. Tal contexto possibilitou o avanço da influência da família rural que, nesse momento, havia tido contato com o luxo e a extravagância do modo de vida da corte e aproveitou para transcender a sua influência, que antes se limitava à casa grande e à senzala, a uma estrutura maior, que é o Estado. O corpo administrativo improvisado teve “como único modelo conhecido o da sufocante prática cartorial típica da administração portuguesa, não é de estranhar que tenhamos desenvolvido um código genético administrativo muito parecido com o Almanaque de Lisboa, que era o roteiro básico da burocracia lusitana”. (CASTOR,2000, p.34).

D. João VI partiu para Portugal deixando como príncipe regente seu filho Pedro, com 23 anos. Embora seja uma atitude comum para época, uma vez que o seu substituto legítimo seria mesmo seu filho, tal atitude visava apenas atender aos interesses da Família Real, sem nenhum foco sobre a possível eficiência do Estado, uma vez que Pedro não possuía atributos suficientes para administrar um território tão grande como o do império que se instalava. Como se não bastasse o retorno de D. João para Portugal, passados nove anos após D. Pedro

I ser coroado imperador, este parte para Portugal, deixando a coroa a seu filho Pedro, com apenas 6 anos.

D. Pedro I, que proclamou a Independência, não teve maiores hesitações em voltar para Portugal em 1831, apenas nove anos depois de ser coroado Imperador, deixando a coroa para seu filho de apenas seis anos. Tivemos então que improvisar um regime político para, de alguma forma, substituí-lo, até que o filho chegasse à maioridade, a qual, aliás, num exemplo acabado do jeitinho brasileiro, foi antecipada para quinze anos, contornando uma crise política de graves consequências. A elite política brasileira que cercou D. Pedro I e D. Pedro II em sua juventude era, por assim dizer, de primeira geração. Suas referências eram escassas pois, com raríssimas exceções, os líderes da Independência brasileira tinham experiência política recente e parlamentar nula ou quase nula, limitada, na maioria dos casos, à frustrante participação nas cortes portuguesas de 1821, que tentaram reconduzir o Reino Unido do Brasil a uma situação de subordinação política, impensável a um país que já havia se acostumado a ser a sede de um reino transoceânico (CASTOR,2000,p.34).

A fórmula utilizada pelo grupo político foi copiar boa parte das ordenações de outros regimes políticos europeus, sem levar em conta as diferenças no contexto nacional em que os modelos estavam sendo aplicados. Dom Pedro, influenciado por ideias que floresciam na Europa, tornou-se um entusiasta do liberalismo, adotando uma postura comum a outros governantes europeus e se apresentando como um déspota esclarecido. Entretanto, “só com a partida de D. Pedro I é que o Brasil começa a forjar seus quadros políticos próprios, educados no próprio país e oriundos dos mais diferentes recantos”. (CASTOR, 2000, p. 34).

A instalação da família real no Brasil causou grande impacto na forma de gerir administração do Brasil. “A simples circunstância de aqui exercer o seu governo exigia naturalmente um aparelhamento político e administrativo que não fosse o de uma simples colônia”. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 46).

Estabelecendo no Brasil sede da monarquia, o regente aboliu *ipso facto* o regime de colônia em que o país até então vivera. Todos os caracteres de tal regime desaparecem, restando apenas a circunstância de continuar à sua frente um governo estranho. São abolidas, uma atrás da outra, as velhas engrenagens da administração colonial, e substituídas por outras já de uma nação soberana. Caem as restrições econômicas e passam para um primeiro plano das cogitações

políticas do governo os interesses do país. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 46).

Embora tais mudanças tenham causado grande impacto na administração destas terras, o patrimonialismo familiar, característico de Portugal, se fez presente no documento mais importante da época, a primeira Constituição do Brasil, a qual teve vigência de 25 de março de 1824 até 15 de novembro de 1889. Sendo tal Carta a de maior longevidade de nosso país, não somente caracterizou-se por isso, mas pela franca usurpação da vontade dos governados, dado que o Imperador chamou para si todo poder constituinte.

Aquela Constituição estabelecia um governo monárquico unitário e hereditário, a existência de quatro poderes (Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador, este acima de todos os demais e exercido pelo Imperador), a religião oficial, que era o Catolicismo Apostólico Romano, com a igreja submissa ao Estado, podendo o Imperador conceder cargos eclesiásticos. O texto constitucional ainda definia quem era considerado cidadão, as eleições eram censitárias, abertas e indiretas, o Imperador não respondia pelos seus atos judicialmente, ou seja, era inimputável. Além do mais, aquela foi uma das primeiras constituições no mundo a incluir em seu texto um rol de direitos e garantias individuais. Verifica-se, portanto, que apresentava algumas características liberais, mas era carregada de resquícios absolutistas.

A Constituição imperial do Brasil deixou de lado temas importantes, como os direitos das famílias, base da sociedade daquela época, que não possuíam regulamentação em nenhuma outra lei ou ordenação específica do governo imperial.

De outro turno, verificava-se a preocupação, no texto constitucional de 1824, com a proteção da família imperial portuguesa no Brasil:

Art. 107. A Assembléa Geral, logo que o Imperador succeder no Imperio, lhe assignará, e á Imperatriz Sua Augusta Esposa uma Dotação correspondente ao decoro de Sua Alta Dignidade.

Art. 108. A Dotação assignada ao presente Imperador, e á Sua Augusta Esposa deverá ser augmentada, visto que as circumstancias actuaes não permitem, que se fixe desde já uma somma adequada ao decoro de Suas Augustas Pessoas, e Dignidade da Nação.

Art. 109. A Assembléa assignará tambem alimentos ao Principe Imperial, e aos demais Principes, desde que nascerem. Os

alimentos dados aos Príncipes cessarão sómente, quando elles sahirem para fóra do Imperio.

Art. 112. Quando as Princezas houverem de casar, a Assembléa lhes assignará o seu Dote, e com a entrega delle cessarão os alimentos.

Art. 113. Aos Príncipes, que se casarem, e forem residir fóra do Imperio, se entregará por uma vez sómente uma quantia determinada pela Assembléa, com o que cessarão os alimentos, que percebiam.

Art. 114. A Dotação, Alimentos, e Dotes, de que fallam os Artigos antecedentes, serão pagos pelo Thesouro Publico, entregues a um Mordomo, nomeado pelo Imperador, com quem se poderão tratar as Acções activas e passivas, concernentes aos interesses da Casa Imperial.

Art. 115. Os Palacios, e Terrenos Nacionaes, possuidos actualmente pelo Senhor D. Pedro I, ficarão sempre pertencendo a Seus Successores; e a Nação cuidará nas acquisições, e construcções, que julgar convenientes para a decência, e recreio do Imperador, e sua Familia.(BRASIL,1824).

Observando os dispositivos da Constituição de 1824 é possível perceber que o objetivo central daquele Estado era garantir o privilégio da família imperial, deixando de lado as demais famílias, que eram a base daquela sociedade.

Desta feita, considerando a ausência de dispositivo legal no Brasil que cuidasse do direito das famílias, a vigência das Ordenações Filipinas em território brasileiro, considerando ainda que a Constituição do império estabeleceu como oficial a religião católica, tem-se que o casamento somente era oficialmente considerado quando celebrado pela autoridade católica.

O fortalecimento da família patriarcal no período que antecedeu a declaração de independência do Brasil, se deu em virtude de o governo português não conseguir se fazer representar em toda a colônia. Assim, a família tinha grande importância na situação de estado do indivíduo, pois era por meio dela que os indivíduos eram situados no mundo. Deste modo, o modelo patriarcal de família se justificava para a época.

O Brasil deixou de ser colônia, criou sua primeira Constituição, porém, inobstante a importância do instituto da família para a sociedade daquela época, a Constituição do Império não dedicou qualquer dispositivo à família. Também não havia qualquer lei extravagante que cuidasse do tema. Assim, muito embora oficialmente independente de Portugal, as Ordenações Filipinas, por meio da Lei Imperial de 20 de outubro do ano de 1823, continuaram a vigor no Brasil, de

modo que o direito das famílias continuou sendo objeto das leis portuguesas e da igreja.

A família como ponto central da sociedade colonial e imperial foi uma importante marca daquelas sociedades. O patrimonialismo da família real e da família patriarcal, embora tenham suas raízes em Portugal, tomaram caminhos diferentes. A família patriarcal adquiriu características específicas. A necessidade de se relacionar com povos selvagens, o longo isolamento de outros povos e o descaso com a população que residia desse lado do Atlântico obrigaram aquele sistema social a se adaptar ao ambiente selvagem e séculos de isolamento.

2.7 ESTADO E FAMÍLIA

A família patriarcal imperou nestas terras durante séculos e foi a organização básica de muitas sociedades, inclusive da sociedade brasileira, para quem foi o grande modelo de vida, influenciada pela miscigenação das culturas indígena, europeia e africana, o que deflagrou uma população formada por traços diversos.

Estado e família, se observados sob a ótica do estado de natureza, por conta da sua estrutura organizacional, são instituições próximas. Ao observar uma tribo, percebe-se uma separação de tarefas e de responsabilidades. Aristóteles percebia o Estado como a evolução da família nuclear pressupondo uma linha de continuidade progressiva entre a família nuclear, o clã, a vila e a pólis.

Jean Jacques Rousseau, em sua clássica obra *O contrato social*, relaciona a família ao primeiro modelo de sociedade política:

A mais antiga de todas as sociedades, e a única natural, é a da família [...] A família é, portanto, se se quiser, o primeiro modelo das sociedades políticas: o chefe é a imagem do pai, o povo é a imagem dos filhos; e todos eles, tendo nascido iguais e livres, só alienam a sua liberdade com vistas à sua utilidade. Toda a diferença está em que, na família, o amor do pai pelos filhos o paga dos cuidados que lhes presta; ao passo que no Estado o prazer de comandar supre a falta desse amor que o chefe não tem pelos seus povos. (ROUSSEAU,1968,p.2).

No Brasil, as relações pessoais da família foram essenciais para o sucesso português nestas terras. Darcy Ribeiro, autor do clássico *O povo brasileiro: a formação e do sentido do Brasil* traz que essa influência se iniciou com a chegada dos primeiros portugueses que aportaram nessas terras e estabeleceram vínculos afetivos com os índios por meio de uma instituição social chamada “cunhadismo”.

A instituição social que possibilitou a formação do povo brasileiro foi o cunhadismo, velho uso indígena de incorporar estranhos à sua comunidade. Consistia em lhe dar uma moça índia como esposa. Assim que ele a assumisse, estabelecia, automaticamente mil laços que o aparentavam com todos os membros do grupo. (RIBEIRO,2015,p.63).

Os aventureiros que se lançavam ao mar, ficavam meses em embarcações precárias sem nenhuma condição sanitária. Chegavam nestas terras desnutridos e desidratados. Os índios, de outra forma, apresentavam-se aos milhares na costa, observando qualquer movimentação na longa faixa litorânea.

Sem a prática do cunhadismo, era impraticável a criação do Brasil. Os povoadores europeus que aqui vieram ter eram uns poucos náufragos e degradados, deixados pelas naus da descoberta, ou marinheiros fugidos para aventurar vida nova entre os índios. Por si só teriam sido uma erupção passageira na costa atlântica, toda povoada por grupos indígenas. (RIBEIRO,2015,p.64).

A cultura indígena de agregar pessoas ao seu meio social foi essencial para a penetração do aventureiro naquela sociedade de povos primitivos mediante aquele estranho sistema de parentesco.

Isso se alcançava graças ao sistema de parentesco classificatório dos índios, que relaciona uns com os outros, todos os membros de um povo. Assim é que, aceitando a moça, o estrangeiro passava a ter nela sua temericó e, em todos os seus parentes da geração dos pais, outros tantos pais ou sogros. O mesmo ocorria em sua própria geração, em que todos passavam a ser irmãos ou cunhados. Na geração inferior eram todos seus filhos ou genros. Nesse caso, esses termos de consanguinidades ou de afinidade passavam a classificar todo grupo como pessoas transáveis ou incestuosas. Com os primeiros devia ter relações evitativas, como convém no trato com sogros, por exemplo. Relações sexualmente abertas, gozosas, no caso dos chamados cunhados: quanto à geração de genros e noras ocorria o mesmo. (RIBEIRO,2015,p.63).

O cunhadismo era um mecanismo de proteção coletiva que, por meio do estreitamento dos laços de parentesco, fazia o grupo social cada vez maior e mais forte, o que era essencial para quem vivia em uma imensa selva cheia de tribos inimigas.

Como cada europeu posto na costa podia fazer muitíssimos desses casamentos, a instituição funcionava como uma forma vasta e eficaz de recrutamento de mão de obra para os trabalhos pesados de cortar paus-de-tinta, transportar e carregar para os navios, de caçar e amestrar papagaios e soins. (RIBEIRO,2015,p.63).

Essa organização familiar primitiva foi um importante mecanismo de poder, uma vez que os europeus poderiam ter muitas temericós. “A documentação espanhola mais rica nisso revela que em Assunção havia europeus com mais de oitenta temericó.” (RIBEIRO,2015,p.65). O impacto do cunhadismo era tão grande que o aventureiro alemão Ulrich Schmidl, que visitou Santo André, na povoação de João Ramalho em 1553, disse que “Ramalho era capaz de levantar 5 mil índios de guerra, enquanto todo governo português não conseguiria 2 mil”. (RIBEIRO,2015,p.65).

O cunhadismo foi duramente combatido pelos jesuítas que, “preocupados com tamanha pouca-vergonha, deram para pedir socorro do reino. Queriam mulheres de toda a qualidade, até meretrizes, porque há aqui várias qualidades de homens [...] deste modo se evitarão pecados e aumentará a população no serviço de Deus” (RIBEIRO,2015,p.65). “Para preservar seus interesses, ameaçados pelo cunhadismo generalizado, a Coroa portuguesa havia posto em execução, em 1532, o regime das donatarias”(RIBEIRO,2015,p.66), dando início aos sistemas de capitanias já adotados por Portugal em outras colônias. Entretanto esse processo foi muito lento e a estrutura do cunhadismo teve seu declínio somente quando a força dos colonizadores se sobressaiu à dos índios e a necessidade de mão de obra se tornou grande demais.

Os índios não queriam outra coisa porque, encantados com as riquezas que o europeu podia trazer nos navios, o usavam para se prover de bens preciosíssimos que se tornaram logo indispensáveis, como as ferramentas de metal, espelhos e adornos. Quando ficavam bem providos dessas mercadorias, outras lhe foram ofertadas. E, por fim, se teve que passar do cunhadismo às guerras de captura de escravos, quando a

necessidade de mão de obra indígena se tornou grande demais. (RIBEIRO,1997, p.64).

A ideia de que o cunhadismo poderia ser um mecanismo de colonização, possibilitando a ocupação do território, reforça a ideia de alguns autores de que o Estado poderia surgir das relações pessoais da família.

A função do cunhadismo na sua nova inserção civilizatória foi fazer surgir a numerosa camada de gente mestiça que efetivamente ocupou o Brasil. É crível até que a colonização pudesse ser feita através do desenvolvimento dessa prática. (RIBEIRO,2015,p.64).

Embora o cunhadismo tenha sido um fenômeno com maior incidência no período colonial, sua influência na cultura brasileira permaneceu através de alguns costumes que se cristalizaram, como a força do grupo em razão dos laços de sangue, sendo percebidos em outras estruturas familiares, como a família patriarcal.

Gilberto Freyre, autor do clássico *Casa grande e senzala*, publicado em 1933, entende que a formação social que se processa a partir de 1532, com o início do regime das donatarias, “tendo a família rural ou semirural por unidade, quer através de gente casada vinda do reino, quer das famílias aqui constituídas pela união dos colonos com mulheres caboclas ou com moças órfãs ou mesmo à toa, mandadas vir de Portugal pelos padres casamenteiros”(FREYRE,2013,p.85). Segundo o autor, por se tratar de um regime escravista, as relações sociais se davam entre a casa grade e a senzala e o Estado seria uma projeção daquela relação.

A colonização portuguesa do Brasil, do mesmo modo que a inglesa da América do Norte e ao contrário da espanhola e da francesa nas duas Américas, caracteriza-se pelo domínio quase exclusivo da família rural ou semirural. Domínio a que só o da igreja faz sombra, através da atividade, às vezes hostil ao familismo, dos padres da Companhia de Jesus. (FREYRE,2013,p.80).

O autor entende que, embora tenha havido a influência do aventureiro, o que prevaleceu no Brasil como fator de colonização foram as famílias rurais.

A colonização por indivíduos – soldados de fortuna, aventureiros, degredados, cristãos-novos fugidos à perseguição religiosa, náufragos, traficantes de escravos, de papagaios e de madeira – quase não deixou traços na plástica economia do

Brasil. Ficou tão no raso, tão na superfície e durou tão pouco que política e economicamente esse povoamento irregular e à toa não chegou a definir-se em sistema colonizador. (FREYRE,2013,p.81).

No Brasil, as relações entre brancos e as raças de cor foram desde a metade do século XVI condicionadas pelo sistema de produção econômica, monocultura latifundiária escravista, e pela escassez de mulheres brancas, entre os conquistadores. “O açúcar não só abafou as indústrias democráticas de pau-brasil e de peles, como esterilizou a terra, em uma grande extensão em volta aos engenhos de cana, para os esforços de policultura e de pecuária. E exigiu uma enorme massa de escravos.” (FREYRE,2013,p.32). A criação de gado, por sua vez, deslocou-se para o sertão.

diz Manuel Bomfim do colono português, “e não encontrando aí outra forma de atividade, nem possibilidade de fortuna senão a exploração estável, agrícola, o povoamento regular, assim procedeu e mostrou, antes de qualquer outro povo da Europa medieval, ser excelente povoador, porque juntava as qualidades de pioneiro às de formador de vida agrícola e regular em terras novas. (FREYRE,2013,p.81).

As casas grandes foram até hoje onde mais bem se exprimiu o caráter brasileiro, a nossa continuidade social. Segundo o autor, no estudo da história íntima despreza-se tudo o que a história política e militar nos oferece de empolgante por uma quase rotina de vida: mas dentro dessa rotina é que melhor se sente o caráter de um povo. “Estudando a vida doméstica dos antepassados sentimo-nos aos poucos nos completar: é o meio de procurar o “tempo perdido”. (FREYRE,2013,p.81).

A família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia do comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América. Sobre ela o rei de Portugal quase reina sem governar. Os senados de Câmara, expressões desse familismo político, cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes. (FREYRE,2013,p.81).

A casa grande na perspectiva de Freyre não era uma simples casa com muitos cômodos. Representava todo um sistema econômico, social e político,

tendo a monocultura latifundiária como meio de produção; a escravidão como meio de trabalho; o carro de boi, o banguê e a rede e o cavalo como meio de transporte; o catolicismo de família como religião; o patriarcalismo polígamo como vida sexual e de família; o *compadrismo* como vida política. Foi ainda fortaleza, banco, cemitério, hospedaria, escola, santa casa de misericórdia, amparando os velhos, as viúvas e os órfãos. Toda essa estrutura subordinada ao *pater familias* que mandava na estrutura com autoridade absoluta.

O sistema patriarcal de colonização portuguesa do Brasil, representado pela casa-grande, foi um sistema de plástica contemporização entre duas tendências, ao mesmo tempo em que exprimiu uma imposição imperialista de raça adiantada à atrasada, uma imposição de formas europeias (já modificadas pela experiência asiática e africana do colonizador) ao meio tropical, representou uma contemporização com as novas condições de vida e ambiente. A casa grande de engenho que o colonizador começou, ainda no século XVI, a levantar no Brasil grossas paredes de taipa ou de pedra e cal, coberta de palha ou de telha-vã, alpendre na frente e dos lados, telhados caídos em um máximo de proteção contra o sol forte e as chuvas tropicais – não foi nenhuma reprodução das casas portuguesas, mas uma expressão nova, correspondendo ao nosso ambiente físico e a uma fase surpreendente, inesperada, do imperialismo português: sua atividade agrária e sedentária nos trópicos; seu patriarcalismo rural e escravocrata. Desde esse momento que o português, guardando embora aquela saudade do reino que Capistrano de Abreu chamou “transoceanismo”, tornou-se luso-brasileiro; o fundador de uma nova ordem econômica e social; o criador de um novo tipo de habitação. (FREYRE,2013, p.36).

O sistema patriarcal de colonização portuguesa do Brasil, representada pela casa-grande e pela senzala de Gilberto Freyre, se transformou em uma estrutura totalmente diferente das existentes no Velho Mundo. Embora espelhasse costumes europeus, funda uma nova ordem, econômica, social rural e escravocrata.

Pela presença de um tão forte elemento ponderador como a família rural ou antes, latifundiária, é que a colonização portuguesa do Brasil tomou desde cedo rumo e aspectos sociais tão diversos da teocrática, idealizada pelos jesuítas – e mais tarde realizada por eles no Paraguai.(FREYRE,2013,p.85).

Outro contexto trazido por Freyre que marca aquela sociedade é a exigência de um comportamento tradicional católico, em cujo interior, entretanto, havia uma promiscuidade grotesca, com relações sexuais que se iniciavam bem

cedo. Os viajantes que aqui estiveram no século XIX são unânimes em destacar esse ridículo da vida brasileira: os meninos, uns homenzinhos à força desde os nove ou dez anos, eram “Obrigados a se comportarem como gente grande: o cabelo bem penteado, às vezes frisado à menino Jesus; o colarinho duro; calça comprida; roupa preta; botinas pretas; o andar grave; os gestos sisudos; um ar tristonho de quem acompanha um enterro”. (FREYRE,2013,p.161).

Meninos-diabos eles só eram até os dez anos. Daí era diante tornavam-se rapazes. Seu trato, o de homens feitos. Seus vícios, os de homem. Sua preocupação, sifilizarem-se o mais breve possível, adquirindo as cicatrizes gloriosas dos combates com Vênus que Spix e Martius viram com espanto ostentadas pelos brasileiros. (FREYRE,2013,p.499).

A sífilis foi a doença por excelência das casas grandes e das senzalas, que o filho do senhor de engenho contraía quase brincando entre negras e mulatas ao desvirginar-se precocemente com pouco mais de dez anos. Se passasse dessa idade, o menino era chamado de “donzelão”, ridicularizado por não conhecer mulher e levado na troça por não ter a marca de sífilis no corpo. “A marca de sífilis, notou Martius que o brasileiro a ostentava como quem ostentasse uma ferida de guerra”. (FREYRE,2013,p.109).

A luxúria atribuída aos índios e combatida pelos jesuítas fazia morada naquela sociedade, inserindo nesse contexto o sangue negro vindo da África.

Já afeiçoados à poligamia pelo contato com os mouros, os portugueses encontraram na moral sexual dos ameríndios o campo fácil onde expandir-se aquela sua tendência, de moçarabes [...] para viverem com muitas mulheres. (FREYRE, 2013, p.168). De todas as influências sociais talvez a sífilis tenha sido, depois da má nutrição, a mais deformadora da plástica e mais depauperadora da energia econômica do mestiço brasileiro. (FREYRE,2013,p.110). Costuma dizer-se que a civilização e a sifilização andam juntas: o Brasil, entretanto, parece ter-se sifilizado antes de se haver civilizado(FREYRE,2013,p.110).

As relações sádicas e masoquistas forçosamente estabelecidas entre a casa grande e a senzala, cujo palco quase sempre foi o espaço privado e despótico da casa grande, demonstra as contradições e a violência instituídas naquela sociedade. A escrava é simultaneamente o objeto de desejo e de ódio, de amizade e de exploração, assim como de intensa intimidade que,

concretamente, mascara o distanciamento estrutural e inamovível entre os atores envolvidos nessa contraditória dinâmica social.

Os agregados do senhor gozam de sua proteção, desde que lhe prestem fidelidade incondicional, que se subjuguem prontamente; mas, se por acaso desviarem-se um centímetro do comportamento que deles se espera, poderão sentir, instantaneamente, o peso da ira avassaladora do patriarca. A esposa do senhor também sofre com sua ausência, sua rispidez, sua agressividade e até com o tédio de sua condição, e por isso busca algum consolo no colo e no cafuné de sua mucama. Mas essa intimidade física não impedirá que, por ciúme ou qualquer outra desavença mais grave, a senhora, em solto desatino, mande açoitar a mucama ou até ordenar que lhe arranquem os dentes.

Por conta do ilimitado poder que possuía no âmbito da casa grande, onde não se lhe exigia um comportamento racional, o *paterfamilias* era incapaz de controlar sentimentos tão contraditórios como amor e ódio oriundos do coração e opostos à razão. As decisões priorizavam seus interesses pessoais e quando se dizia respeito aos interesses do grupo social eram decididas de acordo com sua própria vontade, com base em seus princípios pessoais.

Tal contexto leva ao questionamento sobre a possibilidade de a família patriarcal ter sido a semente do Estado brasileiro.

Nomeadamente, os efeitos de tal desequilíbrio manifestar-se-iam na persistente indistinção dos espaços públicos e privados. Afinal, “onde quer que prospere e assente em bases muito sólidas a ideia de família – e principalmente onde predomina a família do tipo patriarcal – tende a ser precária a luta contra fortes restrições à formação e evolução da sociedade”. (HOLANDA, 2014, p. 186).

Embora reste tal questionamento não se pode negar a influência e capacidade de adaptação desta estrutura social em terras tão hostis. A família patriarcal chefiada por portugueses e filhos de portugueses dominou essas terras como nenhuma outra estrutura social conseguiu e os comportamentos, costumes e forma de se relacionar com o mundo podem ser percebidos ainda hoje na sociedade contemporânea do Brasil.

A casa-grande venceu no Brasil a Igreja, nos impulsos que esta a princípio manifestou para ser dona da terra. Vencidos os

jesuítas, o senhor de engenho ficou dominando sozinho. O verdadeiro dono do Brasil. (FREYRE, 2013, p.38).

Sérgio Buarque de Holanda, autor do clássico *Raízes do Brasil*, escrito em 1936 para tratar sobre esse assunto, inicia um dos principais capítulos do livro seguindo o pensamento weberiano em letras maiúsculas, trazendo que:

O ESTADO NÃO É uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição. A indistinção fundamental entre as duas formas é prejuízo romântico que teve os seus adeptos mais entusiastas durante o século XIX. De acordo com esses doutrinadores, o Estado e as suas instituições descenderiam em linha reta, e por simples evolução, da família. A verdade, bem outra, é que pertencem a ordens diferentes em essência. Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte eleitor elegível, recrutável e responsável ante as leis da Cidade. 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 falar como na filosofia alexandrina. A ordem familiar, em sua forma pura, é abolida por uma transcendência. (HOLANDA, 2014, p.169).

O autor entende que família e Estado são instituições diametralmente opostas. No intuito de marcar bem o antagonismo existente entre família e Estado, remete à Mitologia Grega, mais precisamente, ao conflito entre Antígona e Creonte:

Ninguém exprimiu com mais intensidade a oposição e mesmo a incompatibilidade fundamental entre os dois princípios do que Sófocles. Creonte encarna a noção abstrata, impessoal da Cidade em luta contra essa realidade concreta e tangível que é a família. Antígona, sepultando Polinice contra as ordenações do Estado, atrai sobre si a cólera do irmão, que não age em nome de sua vontade pessoal, mas da suposta vontade geral dos cidadãos da pátria (HOLANDA, 2014, p.170).

Estado e Família são duas realidades que pertencem a ordens diferentes em essência. O Estado nasceu justamente da transgressão da ordem familiar e doméstica, existindo uma incompatibilidade fundamental entre os dois princípios; o Estado se rege pela impessoalidade e a família por relações pessoais e interpessoais. Creonte marca essa verticalização ao encarnar a noção abstrata,

impessoal da Cidade em luta contra essa realidade concreta e tangível que é a família. No conflito com Antígona, Creonte segue a abstração e a impessoalidade que deve ter o Estado para resolver um conflito de normas. Em Antígona, é clara a oposição entre a lei da família e a do Estado.

No Brasil, todavia, o Estado e a família têm se misturado pelo predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. A esse respeito, vejamos o que diz o autor:

Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos 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. (HOLANDA, 2014,p.160).

Rejeitando o naturalismo aristotélico, Holanda se vincula ao convencionalismo dos contratualistas, para os quais o Estado consistia em uma criação do homem que rompia com a natureza por meio dos pactos de associação e de submissão a uma soberania exterior e superior às pessoais e familiares.

“no Brasil,” segue o autor, “onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização – que não resulta unicamente do crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera da influência das cidades – ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje”. (HOLANDA,2014,p.175).

Durante certo tempo, a organização social contextualizada pela casa grande expulsou destas terras até mesmo a influência dos jesuítas, que representavam a força da Igreja Católica.

O sistema que envolve a casa grande e a sua influência política face à ausência de um Estado consolidado, remete à ideia de que o sistema da casa grande é a semente do Estado brasileiro, visto que a influência das famílias patriarcais como modelo de atuação na política é percebida até os dias atuais.

A personalidade do brasileiro é conhecida em todo mundo. No domínio da linguística, aparece no emprego dos diminutivos. “A terminação “inho”, aposta às palavras, serve para nos familiarizar mais com as pessoas ou objetos e, ao mesmo tempo, para lhes dar relevo. É a maneira de fazê-los mais acessíveis aos sentidos e também de aproximá-los do coração.” (HOLANDA,2014,p.178).

Até nas relações comerciais são exigidas relações familiares ou de personalidade. “Em muitos casos, para se conquistar um freguês, é necessário fazer dele antes um amigo.” (HOLANDA,2014,p.179).

Na forma como se relaciona com a religião a personalidade está presente:

Nosso velho catolicismo, tão característico que permite tratar os santos com uma intimidade quase desrespeitosa e que deve parecer estranho às almas verdadeiramente religiosas, provém ainda dos mesmos motivos. A popularidade entre nós, de uma santa Teresa de Lisieux – Santa Teresinha – resulta muito do caráter intimista que pode adquirir seu culto amável e quase fraterno, que se acomoda mal às cerimônias e suprime as distâncias. É o que ocorre também com nosso Menino Jesus, companheiro de brinquedo das crianças e que faz pensar menos no Jesus dos evangelhos canônicos do que no de certos apócrifos, principalmente as diversas redações do Evangelho da Infância(HOLANDA,2014, p.179).

As relações intimistas com entidades são diversas. Orações para São Longuinho retribuindo o santo com “três pulinhos” para encontrar algum objeto perdido. Colocar o Santo Antônio de ponta cabeça, como se o santo fosse da família, para arrumar um casamento, em total desrespeito às tradições aos olhos da Igreja Católica Romana, que possui uma tradição palaciana, superindividual, em que a vontade comum se manifesta na edificação dos grandiosos monumentos góticos e igrejas com esculturas magníficas no teto que quase toca os céus. No mundo da casa grande, contudo, cada família possui uma capela própria, onde as pessoas se ajoelham diante do padroeiro e protetor. Cristo e Nossa Senhora são tratados como um amigo familiar, doméstico e próximo. Os santos já não aparecem como entes privilegiados e eximidos de qualquer sentimento humano. “Todos, fidalgos e plebeus, querem estar em intimidade com as sagradas criaturas e o próprio Deus é um amigo familiar, doméstico e próximo – o oposto do Deus “palaciano” a quem o cavaleiro, de joelhos, vai prestar sua homenagem, como a um senhor feudal”. (HOLANDA,2014,p.179). Esse contexto revela um sentimento religioso mais humano e singelo. “No Brasil

é precisamente o rigorismo do rito que se afrouxa e se humaniza. Essa aversão ao ritualismo conjuga-se mal – como é fácil imaginar – com um sentimento religioso verdadeiramente profundo e consciente”. (HOLANDA, 2014, p.180).

A religiosidade simplória se perdia e se confundia com o mundo real que, “por isso mesmo, não tinha forças para lhe impor sua ordem. Assim, nenhuma elaboração política seria possível senão fora de um culto que só apelava para os sentimentos e os sentidos e quase nunca para a razão e a vontade”. (HOLANDA, 2014, p.181).

Nas relações com o Estado, há preeminência das relações familiares em detrimento das relações abstratas e impessoais. Essa lógica que existe no Brasil fortalece o que Max Weber chama de “patrimonialismo”, ou seja, a profunda e íntima relação entre a esfera privada e a esfera pública. Esse contexto envolvendo as relações externadas pela família patriarcal serviu como incubadora para o surgimento do tipo psicológico apresentado por Sérgio Buarque de Holanda como “homem cordial” que, irracional e dissimulado, representa, na visão de vários autores, a figura do brasileiro, que por conta do seu comportamento e perspectiva de mundo, possui uma tendência a desvios éticos muito comuns no país, como corrupção, coronelismo e clientelismo, entre outros.

2.8 O HOMEM CORDIAL

O homem cordial é um tipo psicológico criado por Sérgio Buarque de Holanda para explicar algumas características do brasileiro. No contexto dos estudos sociológicos, esse “tipo” representa um modelo que permite produzir um indeterminado número de indivíduos que pertencem a uma mesma classe, dada a semelhança entre si. Max Weber, ao falar de tipo e tipo ideal, deixa compreensível a necessidade de haver “um agir típico” e “uma regularidade do desenrolar”. Transmite, ainda, que o material para a construção de um “tipo” é feito sob a forma de paradigmas. Para Weber, a construção de tipo ou

[...] tipo ideal é particularmente uma tentativa de apreender indivíduos históricos, ou os diferentes elementos que os constituem, em conceitos genéticos. [...] o tipo ideal teórico construído para objetivos de conhecimento, decorre paralelamente, evidenciando a tendência permanente para se

interpenetrar. [...] como construção intelectual para medir e caracterizar de modo sistemático conexões individuais.[...] a qual, no domínio das manifestações culturais, o que é abstratamente típico seria idêntico ao que é abstratamente próprio do gênero.(WEBER,2004,p.592).

Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, utilizou tal artifício para explicar a relação entre o “trabalhador e o aventureiro”, o “lavrador e o sementeiro” e o “homem cordial”.

A ideia da cordialidade brasileira não surgiu espontaneamente, porém no ambiente acadêmico dos anos 1920-1950, como um dos subprodutos das reflexões acerca da excepcionalidade da cultura latino-americana feita por romancistas, poetas, artistas plásticos, ensaístas, historiadores, filósofos, sociólogos, enfim, intelectuais de diversas áreas, brasileiros e estrangeiros. O objetivo era entender os impactos culturais da transplantação da civilização europeia para um vasto território tropical, selvagem e inóspito, desprovido dos apetrechos burocráticos, logísticos e institucionais e de qualquer coisa que minimamente se assemelhasse ao Estado. Perceberam que aqueles indivíduos se tornaram os exploradores visceralmente dependentes da família, alçada, assim, ao *status* de principal núcleo social, econômico e político dessa empreitada. Somava-se a isso um elemento antropológico crucial, qual seja, nesse ambiente processou-se intensa miscigenação dos europeus “aventureiros” com povos indígenas e africanos.

A busca intelectual da época era identificar os possíveis obstáculos e vantagens dessa cultura *sui generis* que se formou no país e os impactos para a modernização dessa região ainda estruturalmente ligada a uma tradição patrimonialista.

No Brasil, suspeitava-se de que o padrão de sociabilidade estabelecido pela sociedade tradicional nos períodos colonial e imperial ter-se-ia cristalizado de tal modo nas representações coletivas e nos modos de ser e agir que mesmo a industrialização e a urbanização que se delineavam desde os anos 1920 e, principalmente, a partir dos anos 1930, talvez não produzissem tão rápida e drasticamente a passagem da cultura tradicional peculiar que se formou no país para a tão almejada cultura moderna, aquela assentada sobre o individualismo abstrato e universal, considerada indispensável para o desenvolvimento socioeconômico e político. (PERES,2014,p.20).

A cordialidade foi percebida como um resquício da sociedade rural patriarcal, um modo de sociabilidade essencialmente personalista, afetiva e de intenso contato físico, dando o amálgama às correlatas excepcionalidades latino-americanas e, principalmente, brasileiras, tais como o personalismo, o familismo, o patrimonialismo, o nepotismo e o clientelismo, todos considerados vícios extremamente nocivos à vida pública.

A expressão “homem cordial” possui duas perspectivas. A primeira delas ressalta a visão do criador do termo, o romancista Ribeiro Couto, e a segunda, a visão sociológica de Sérgio Buarque de Holanda:

A expressão é do escritor Ribeiro Couto, em carta dirigida a Afonso Reyes e por este inserta em sua publicação Monterey. Não pareceria necessário reiterar o que já está implícito no texto, isto é, que a palavra “cordial” há de ser tomada, neste caso em seu sentido exato e estritamente etimológico, se não tivesse sido contrariamente interpretada em obra recente de autoria do sr. Cassiano Ricardo onde se fala no homem cordial dos aperitivos e das “cordiais saudações”, “que são fechos de cartas tanto amáveis como agressivas”, e se antepõem à cordialidade assim entendida o “capital sentimento “dos brasileiros, que será a bondade e até mesmo certa “técnica da bondade”, “uma bondade mais envolvente, mais política, mais assimiladora”.(HOLANDA, 2014, p. 240).

Em carta endereçada a Alfonso Reyes, embaixador mexicano no Brasil, em março de 1931, Couto pincelou os contornos gerais do que acreditava ser o elemento definidor do caráter latino-americano. Chamando a atenção para a miscigenação, afirmava que “é da fusão do homem ibérico com a terra nova e as raças primitivas que deve sair o ‘sentido americano’, latino, a raça nova produto de uma cultura e de uma intuição virgem o ‘homem cordial’”. Aos seus olhos, a junção do egoísmo europeu com a ingenuidade generosa das mulheres primitivas, num vasto território selvagem, semeou aquilo que, ao seu tempo, finalmente brotou: a “família dos homens cordiais”. Para ele, somos então oriundos da aventura peninsular ibérica em terras americanas; e tal aventura foi alimentada pela rede nupcial de índias bravias e pela sensualidade dócil de negras fáceis.

O autor entende a cordialidade de forma mais restrita, contemplando-a como a expressão de sentimentos puros positivos, altruístas e, portanto, sociáveis. A pessoa cordial está sempre de acordo com todos e com tudo, evita

a polêmica, o confronto; contorna as situações de tensão fazendo apelo à aproximação amistosa, quando não a sentimentos quase amorosos.

Sérgio Buarque, por vez, percebe a cordialidade como a expressão mais ampla de sentimentos, manifestos numa dualidade que conteria sentimentos tanto positivos como negativos, egoístas, agressivos e, por vezes, antissociais. A expressão homem cordial denota atitudes relacionadas ao coração, o que, numa visão romântica, aponta apenas para sentimentos bons, o que se apresenta contraditório. Afinal, imaginar que um ambiente hostil e selvagem possa propiciar o surgimento de pessoas delicadas e sensíveis é uma ideia que parece não prosperar.

Entretanto, se partirmos da ideia de Cassiano Ricardo, que traz a cordialidade como uma estratégia utilizada para se esquivar de um conflito como ocorre nas “cordiais saudações”, “que são fechos de cartas tanto amáveis como agressivas”, (HOLANDA, 2014, p. 240), que independentemente do que está escrito em seu conteúdo finaliza-se com o termo cordial afim de evitar um conflito. Tal visão parece se enquadrar melhor ao contexto social daquela sociedade colonial que se adaptou para fingir o cumprimento das determinações das autoridades portuguesas sem nenhuma intenção cumpri-las. Se fugirmos de uma visão romântica, o coração é um músculo, pulsando involuntariamente, sob baixos níveis de adrenalina em situações normais e altos níveis dessa substância em um contexto de perigo. Essa situação remete a uma instabilidade comportamental que se enquadra bem a um indivíduo que vive em uma localidade pacata que, por vezes, tem que lutar contra um invasor ou um animal feroz, trazendo essa dualidade de comportamentos para as demais situações da sua vida. A cordialidade, nesse contexto, remete a uma ideia avessa à razão, estando sujeito às emoções mais extremadas às quais reage de maneira impulsiva.

Outro elemento possível de se observar quanto à existência do termo cordial numa carta é o contexto em que se davam na época. A maioria das pessoas no Período Colonial eram analfabetas, com exceção de alguns raros funcionários pertencentes ao corpo burocrático do Estado português. Assim, a formalidade dos documentos escritos soava como uma violência, quase sempre

trazendo determinações que restringiam bens ou direitos. Esse contexto é apontado como possível motivo da nossa aversão aos rituais e formalidades.

Nenhum povo está mais distante dessa noção ritualista da vida do que o brasileiro. Nossa forma ordinária de convívio social é, no fundo, justamente o contrário da polidez. Ela pode iludir na aparência – e isso se explica pelo fato de a atitude polida constituir precisamente em uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas no “homem cordial”: é a forma natural e viva que se converteu em fórmula. Além disso a polidez é, de algum modo, organização de defesa ante a sociedade. Detém-se na parte exterior, epidérmica do indivíduo, podendo mesmo servir, quando necessário, de peças de resistência. Equivale a um disfarce que permitirá a cada qual preservar intatas sua sensibilidade e suas emoções. (HOLANDA,2014,p.177).

Em sua obra de 1936, *Raízes do Brasil*, Holanda parece seguir alguns desses elementos trazidos por Couto, pressupondo que os latino-americanos e, em especial, os brasileiros, seriam tipos humanos cordiais. Entretanto, a cordialidade que acabaria prevalecendo no debate acadêmico seria baseada nas ideias de Cassiano Ricardo incorporadas por Holanda, apontando que “seria engano supor que as virtudes desse tipo psicológico significariam boas maneiras.

Somos o melhor produto da mistura de europeus com “bons selvagens” e tais emoções podem ser tanto o doce gesto do afago como a amarga manifestação de fúria e rancor. A cordialidade manifestar-se-ia igualmente na hospitalidade demasiada calorosa em relação àquele que, por alguma razão, agrada-me e no ato de cruel violência contra quem, por qualquer motivo, desagrada-me. Não há aqui meio termo, ponderações racionais, respeito a regras formais de convivência, mas apenas uma emotividade bruta e irrefreável. Tudo depende das circunstâncias, da proximidade e do “estado de ânimo” do sujeito cordial. Por isso, ele é imprevisível. Intempestivo, pode ferir com a mesma mão que há pouco acariciou.(PERES,2014,p.24).

De forma semelhante, e certamente menos vívida e lírica, Holanda também procura mostrar que a cordialidade envolve não apenas as manifestações de afabilidade, mas também de agressividade. O cordial não pensa antes de agir, apenas age; e age conforme “bombeia seu coração”, ao ritmo da dualidade fúria e benevolência. O sujeito cordial quebra protocolos, é avesso à formalidade, ao convencionalismo, ao cerimonial, às distâncias, às leis de aplicação geral. Com isso, até naquilo que Couto via conotações positivas,

Holanda verá implicações negativas, já que a afetividade será percebida como um dos obstáculos à modernização e ao desenvolvimento político do Brasil.

Cumpra ainda acrescentar que essa cordialidade, estranha, por um lado, a todo formalismo e convencionalismo social, não abrange, por outro, apenas e obrigatoriamente, sentimentos positivos e de concórdia. A inimizade bem pode ser tão cordial como a amizade, nisto que uma e outra nascem do coração, procedem, assim, da esfera do íntimo, do familiar, do privado. Pertencem, efetivamente, para recorrer a termo consagrado pela moderna sociologia, ao domínio dos “grupos primários”, cuja unidade, segundo observa o próprio elaborador do conceito, “não é somente de harmonia e amor”. (HOLANDA,2014,p.165).

Dessa forma, percebe-se que Holanda atribui ao homem cordial um escopo mais amplo, unindo a ideia de “estado de natureza” com a “sociedade civil”, em uma simbiose contraditória. A sociedade civil portuguesa, com regras rígidas, impunha de forma violenta sua vontade sem dar nada em troca àqueles que habitavam estas terras. Tais indivíduos inseridos no contexto da casa grande adquiriram cultura própria, diferente da portuguesa. Tal cultura patrimonialista, na qual predomina o particularismo, demonstra uma incompatibilidade, na essência, ao Estado moderno, no qual prevalecem o universalismo e os valores burocráticos de Weber.

2.9 A CONSTITUIÇÃO CORDIAL

A democracia brasileira, pautada nos ideais de liberdade e igualdade trazidos pela Constituição de 1988, que estabeleceu a impessoalidade administrativa como um dos princípios essenciais do ordenamento jurídico do país, de fato mudou e continua a mudar a sociedade. Apesar disso, os valores patrimonialistas do “homem cordial” continuam influenciando a cultura social, estando presentes nos mais diversos aspectos da sociedade.

Entretanto, questiona-se se a Constituição Federal promulgada em 1988 veio de fato a superar as estruturas patrimonialistas que se originaram em terras ibéricas antes mesmo da chegada dos portugueses ao Brasil ou tal documento está contido no contexto histórico do Brasil servindo não como mecanismo de combate a velhas práticas patrimonialistas, mas como instrumento para garantir a perpetuação dessas práticas.

Um dos motivos para tal questionamento é que nunca houve no Brasil uma ruptura institucional aos moldes da Revolução Francesa ou da Primeira e Segunda Guerra Mundial, nas quais houve quebra da estrutura de poder, com os representantes tendo sido tirados dela e, em muitos casos, mortos. O questionamento que fica é se o Brasil conseguiria superar a influência dos modelos políticos da época. Holanda em 1936, entendia que

Os modelos políticos do passado continuam como sobrevivência, pois antes se adequavam à estrutura rural e agora não encontram apoio na base econômica. Daí o aspecto relativamente harmonioso do império, ao contrário da República, que não possui um substrato íntegro, como era o de tipo colonial. Cria-se então um impasse, que é resolvido pela mera substituição de governantes ou pela confecção de leis formalmente perfeitas. Oscilando entre um extremo e outro tendemos, de maneira contraditória, para uma organização administrativa ideal, que deveria funcionar automaticamente pela virtude impessoal da lei, e para o mais extremo personalismo, que a desfaz a cada passo. (HOLANDA,2014,p.21).

O autor aponta a cordialidade brasileira aplicada à política como uma das causas da perpetuação de tais modelos considerando que, sob a perspectiva cultural da época, seria impossível o florescer naquela sociedade de ideias impessoais de forma plena.

Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. (HOLANDA,2014,p.192).

A crença de que a democracia no Brasil tenha sido sempre um mal-entendido se justifica pela perspectiva do tipo psicológico homem cordial. É comum em diversos aspectos da vida política essa desvirtuação dos modelos vindos de outros povos. O homem cordial objetiva primeiramente seus interesses primários na busca por privilégios, deixando de lado o interesse público. Dessa forma, desvirtua os ideais de democracia para que esta se molde a seus

interesses. Tal comportamento se repete por diversas vezes na história. No período colonial, o homem cordial fingia cumprir as determinações da Metrópole sem nenhuma intenção de cumpri-las. Com o advento da República, a fim de não confrontar as ideias liberais que ganhavam força nestas terras, ele fingia seguir os ideais republicanos quando, na verdade, queria apenas a garantia de privilégios.

Embora não acreditasse nos valores liberais da democracia, Holanda era otimista, supondo que com o avanço da industrialização seria dissolvida a base estrutural do tipo de sociabilidade que produzia o homem cordial – a sociedade rural patriarcal – e, desse modo, pudesse favorecer a suplantação do personalismo e do familismo em favor da cultura centrada no universalismo do indivíduo e na generalidade dos direitos do cidadão.

Faoro, em 1958, entendia que a estrutura patrimonialista que atravessou o oceano vinda de Portugal se perpetuou

DE DOM 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. O capitalismo politicamente orientado — o capitalismo político, ou o pré-capitalismo. (FAORO,2018,p.819).

Em outras palavras, as ideias de Faoro remetem às mesmas perspectivas de Sérgio Buarque. O capitalismo politicamente orientado e o patrimonialismo estamental, quando aportam nessas terras, apresentam-se na forma mais clara da cordialidade. Deturpa-se o capitalismo moderno acrescentando a ele o uso da estrutura do Estado para beneficiar os interesses do grupo econômico dominante, originando o capitalismo politicamente orientado. Quanto à estrutura funcional do Estado burocrático, marcado pelo conceito weberiano do “funcionário burocrático” norteado pela impessoalidade, acrescenta-se a visão pessoal e individualista se norteando a atender interesses pessoais em detrimento dos interesses da administração pública.

No período em que foram escritas tais obras, não era possível anteciper períodos posteriores e se de fato os valores ditos liberais não alcançariam sua plenitude. Anos depois, com a possibilidade de uma nova constituinte, o sonho

de abandonar a estrutura político-social do Estado criada pelo homem cordial se renovou.

Raymundo Faoro participou de diversas entrevistas “Após ter deixado a presidência do Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) exercida no biênio 1977-1978 e encerrada um pouco depois de ter assumido a cadeira de número 6 da Academia Brasileira de Letras, em 2002.” (FAORO, 2008,p.7). Tais entrevistas trazem informações sobre as experiências por ele vividas naquele período e motivaram a edição do livro *Democracia traída*.

Como presidente da OAB, Faoro foi interlocutor do senador Petrônio Portella, encarregado pelo governo militar de costurar apoio da sociedade civil para o projeto de abertura política. “Como defensor impecável da democracia, foi radical nos princípios que acreditava fundamentais para o retorno do estado de direito: o reestabelecimento do habeas corpus, a anistia sem restrições políticas e uma Constituinte legítima.” (FAORO, 2008, p.22).

Por conta da posição de articulador que detinha naquele momento, sendo uma ponte entre dois polos que não se entendiam, ditadura militar e sociedade, Faoro pôde perceber a influência de alguns grupos no sentido de manter a estrutura de poder do país, a esse fenômeno que ele nomeou de “cooptação”.

Faoro introduz uma das preocupações fundamentais de suas análises sobre o transcorrer do processo histórico brasileiro: a conciliação oligárquica. E ela, desafortunadamente, foi a ponte criada para a transição da ditadura para a democracia, no século XX, como foi o Império para a República, no final do século XIX e, da Colônia para o Império, no começo do mesmo século”. (FAORO,2008, p.22).

Enquanto os movimentos sociais de proteção de direitos humanos, associações e sindicatos de trabalhadores se articulavam para construir uma nova Constituição mais justa e voltada para o cidadão, os velhos grupos políticos se articulavam para se manter no poder.

Em 1988 a Constituinte se instalou. Não nos moldes que ele achava imprescindível. Ou seja, uma Constituinte exclusiva que tivesse compromisso tão somente com a sociedade e não com os chefes políticos estaduais. O congresso Constituinte que se formou, na perspectiva de Faoro, trairia a construção de uma verdadeira democracia no país. Ele acertou. (FAORO,2008, p.22).

O Estado antes afetado pela coerção ideologicamente encoberta, passa a ser alvo de outro instrumento que até aquele momento fora abandonado. Um instrumento chamado “cooptação”, que é igualmente autoritário. (FAORO, 2008, p.22).

Na tentativa de tornar o Brasil um país mais justo, o constituinte incorporou os principais valores alcançados pela humanidade no que se refere a Direitos humanos. Entretanto não conseguiu superar os interesses de antigos grupos dominantes que tiveram seus interesses garantidos no documento constitucional. O Congresso Nacional, responsável por promover a abertura democrática, era composto pelos mesmos parlamentares que ali estiveram durante o período autoritário.

A Constituição Federal de 1988, após um preâmbulo carregado de sentimentos e valores democráticos, abraçava os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade na expressão dos mais nobres valores da Revolução Francesa pautada em princípios trazidos pelos mais diversos tratados internacionais de direitos humanos, como a Carta das Nações Unidas de 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948 e a Convenção Americana de Direitos Humanos, dentre outros.

Trazia, ainda, diversos artigos ressaltando valores liberais e igualitários, como no artigo 3.º

constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre justa e solidária,

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceito de origens, raça cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

No Título II, os direitos e garantias fundamentais iniciando com os direitos mais essenciais: vida, liberdade e igualdade:

Art. 5.º somos todos **iguais** perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, a **liberdade**, a **igualdade**, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos dessa Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; dentre outros. (BRASIL, 1988).

Após trazer tais artigos que remetem a valores igualitários, trata de disciplinar garantias específicas para servidores, art. 39 a 41, políticos art. 53 a 56, juízes art. 93, membros do ministério público art. 127 estabelece ainda uma série de imunidades tributárias e de fiscalização no art.150, VI, vedando a instituição de impostos sobre templos de qualquer culto; patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos e suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou litero-musicais de autores brasileiros e ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser.

Dessa forma, traz inicialmente diversos valores liberais e igualitários, indicando adotar valores burocráticos e, posteriormente, nega sua essência, discriminando grupos que terão mais direitos que os demais cidadãos e entidades que terão imunidade constitucional e nenhuma fiscalização por parte do poder público, revelando características patrimoniais.

Tal perspectiva expõe a cordialidade característica do povo brasileiro, exprimindo uma docilidade desde o preâmbulo, exaltando os valores democráticos de liberdade e igualdade, e posteriormente nega os valores igualitários ao estabelecer mais direitos a determinado tipo de autoridade. Nega ainda valores liberais ao deixar de exigir imposto de determinadas categorias, necessariamente distribuindo a carga tributária ao restante da sociedade.

A Constituição de 1988 não é perfeita e, como um documento que expressa os valores de uma sociedade, está fadada a repetir seus erros. “Em tempos de burocratização, corporativismo desenfreado e assembleísmo, nada mais difícil que fazer respeitar as regras do jogo democrático. Já é esse, e não de hoje, o caso do Brasil.” (BOBBIO,1986,p.2).

A promulgação da Constituição de 1988, juntamente com as discussões que a antecederam a Assembleia Nacional Constituinte, representaram um

marco importante do desenvolvimento do país. Foi o período em que a sociedade teve oportunidade de olhar para trás e decidir qual o melhor caminho a seguir e de fato é possível perceber grande mudança na cultura política do país desde então.

Bobbio, em um dos seus principais escritos, *Futuro da democracia*, ressalta a visão atual do excesso de corporativismo, revelando que a busca do interesse de um grupo em detrimento da maioria impacta diretamente a perspectiva democrática do país. “Despojado de qualquer otimismo ingênuo, ele vai fundo na análise das incoerências e dificuldades da “democracia real”. Entende que a democracia na prática não foi capaz de superar problemas como a sobrevivência das oligarquias, poder invisível, a revanche dos interesses particulares, a limitação dos espaços políticos, a insuficiente educação dos cidadãos. Concorde, ainda, que “A democracia não goza no mundo de ótima saúde, mas não está à beira do túmulo”. (BOBBIO,1986,p.2). Embora seja um sistema falível, “nenhuma guerra explodiu até agora entre estados dirigidos por regimes democráticos. O que não quer dizer que os Estados democráticos não tenham feito guerras, mas apenas que jamais as fizeram *entre si*”. (BOBBIO, 1986, p. 38). “Apesar de seus defeitos, a democracia permite a esperança, pois pode ser melhorada”. (BOBBIO, 1986, p. 38).

A democracia não se desenvolve da mesma forma em todos os países. O Brasil foi colonizado por um dos primeiros Estados ditos modernos, com poder centralizado nas mãos de um governante. Entretanto, ficou muitos séculos isolado, alheio às mudanças que ocorreram no mundo. Os ciclos evolutivos se iniciaram e finalizaram com grande velocidade, passando por diversas fases do desenvolvimento social, político e econômico.

Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial (passando pelo Estado burocrático; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas, mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza, mas permanece atrasado porque é dual e injusto.(PEREIRA, 2001, p. 2).

Tal perspectiva é uma das justificativas para se entender algumas características do brasileiro. Na década de 1930 diversos autores tinham como objetivo entender o resultado da mistura entre portugueses, índios nativos e negros inseridos em um ambiente selvagem. Sérgio Buarque de Holanda, após minuciosa análise das características do povo brasileiro, chegou à conclusão de que “a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade. Daremos ao mundo o “homem cordial”.

A lanhesa no trato, a hospitalidade, generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida ao menos, que permanece ativa e fecundada a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal. Seria engano supor que essas virtudes possam significar “boas maneiras”, civilidade. São antes de tudo expressão legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante. (HOLANDA,2014,p.176).

Holanda aponta em *Raízes do Brasil* que um dos caminhos para mudar tal realidade é a separação entre o espaço público e o privado, mediante a criação de uma verdadeira esfera pública. Tal enfraquecimento, entretanto significa, contraditoriamente, a perda de um lusitanismo que moldou o desenvolvimento do país no seu passado colonial. É possível perceber seu famoso ensaio, traço de “radicalismo” político que se diferenciava da maior parte das propostas políticas para a nação, negando as demais perspectivas elitistas. Em *Raízes do Brasil* é o povo, com suas potencialidades, que poderia tomar as rédeas do desenvolvimento nacional. Tais mudanças não se dariam somente em razão da alternância de poder e sim por meio de implantação de uma estrutura impessoal, deixando evidente sua tendência aos pensamentos weberianos.

A experiência já tem mostrado largamente com a pura e simples substituição dos detentores do poder público é um remédio aleatório, quando não precedida e até certo ponto determinada por transformações complexas e verdadeiramente estruturais na vida da sociedade. (HOLANDA, 2014, p. 212).

Tal mudança estrutural deveria se dar por um sistema jurídico de modo a incidir de modo enérgico sobre o destino de seu povo.

Outro remédio, só aparentemente mais plausível, está em pretender-se compassar os acontecimentos segundo sistemas, leis ou regulamentos de virtude provada, em acreditar que a letra

morta pode influir por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo. A rigidez, a impermeabilidade, a perfeita homogeneidade da legislação parece-nos constituir o único requisito obrigatório de boa ordem social. Não conhecemos outro. (HOLANDA,2014,p.212).

A Constituição de 1988 parece se enquadrar no que Holanda traz como remédio para superar a ordem social patrimonial. O respeito ao ordenamento jurídico, que seria uma solução para superar tal contexto, entretanto, esbarra na cultura diametralmente oposta ao cumprimento de tais determinações.

O convívio social baseado na cordialidade é marcadamente uma forma de aproximação entre os homens. A dificuldade na aceitação das hierarquias estáticas, atributo ibérico, traduz-se no nosso homem cordial o horror ao ritualismo que obriga os homens a reverências prolongadas ante um superior. As relações entre os homens se dão de forma quase familiar, sem nenhuma formalidade. A proximidade quase humana que se tem com os santos e a frouxidão dos rituais religiosos comprovam essas características. É no seio das relações movidas por contatos primários que se estabelecem de fato os vínculos entre os homens. De todos esses traços do nosso cordialismo se depreende a não aceitação, em princípio, de normas impessoais e abstratamente racionalizadas que ponham a reger os relacionamentos entre os indivíduos.

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 efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – esfera, por excelência dos contatos primários, dos laços de sangue e de coração. (HOLANDA, 2014, p.175).

O homem cordial não admite a regência de normas estranhas ao próprio indivíduo e seu restrito círculo familiar ou de amizade. Enfim, “falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático”(HOLANDA, 2014, p.175).

Embora a Constituição de 1988 tenha representado grande impacto na cultura político-social brasileira, é possível perceber a cordialidade nos mais diversos aspectos da sociedade. A adoção do Estado Democrático de Direito é a única forma de Estado que possibilita o melhoramento da sociedade de forma

pacífica. Nos regimes autoritários, as formas de mudanças sociais substanciais são possíveis somente por meio da guerra. Na democracia, embora seja um regime que possibilite a coexistência de grupos com as mais variadas ideologias, é possível mudar a sociedade por meio do voto.

A cordialidade está presente nos mais diversos aspectos das relações sociais. Até mesmo nas relações de trabalho em que se paga um salário miserável para o empregado e, mesmo assim, este estabelece uma relação de amizade com o patrão. No meio político, o candidato em período eleitoral se posta perante os eleitores como: amigo do povo, pai dos pobres, filho do Brasil, salvador da sociedade. Depois de eleito, observa apenas seus interesses pessoais, votando leis que prejudicam os mais pobres, envolve-se em esquemas de corrupção e se alia a grupos contrários àquele que o apoiou.

Até na arquitetura das cidades se percebe a cordialidade. Observando a cidade do Rio de Janeiro, um dos principais cartões postais do país, é possível ver vários condomínios de luxo e, ao fundo, uma favela, que de longe se mostra linda, ignorando o abismo social entre aqueles grupos sociais. Tal é a perfeita expressão contemporânea das ideias de Gilberto Freyre, quando a casa grande contempla a senzala, a senzala contempla a casa grande e nenhum dos dois grupos é capaz de olhar para si e imaginar um mundo onde prevaleça a democracia e o igualitarismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer dessa dissertação buscou-se refletir sobre o princípio da impessoalidade no contexto da Constituição de 1988, como norma central do ordenamento jurídico brasileiro trazendo princípios específicos que toda a administração pública deve seguir em uma sociedade que se desenvolveu sobre os pilares do patrimonialismo estamental marcado pela cordialidade da família patriarcal.

Demonstrou-se a importância de se entender o diálogo entre a História e o Direito quanto à percepção do objeto de estudo em especial a Administração pública brasileira. Sendo possível perceber que a constituição mesmo tendo como objetivo principal romper com costumes patrimonialistas, foi influenciada pela cultura política anterior à sua promulgação.

Mostrou-se que em um Estado Democrático de Direito as normas jurídicas são importantes ferramentas para que os cidadãos possam lutar por seus direitos. O regime democrático veio substituir um período marcado por um regime autoritário, sendo o único capaz de superar a cultura patrimonialista. A Democracia, norteadada pela igualdade e liberdade, é marcada pela maior ou menor incidência de cada princípio. A democracia não é perfeita, entretanto é o único caminho capaz de superar a cultura do patrimonialismo.

O Princípio da impessoalidade tem como objetivo superar condutas patrimonialistas e embora se reconheçam as dificuldades dessa empreitada, o princípio como norma constitucional se apresentou em um contexto democrático como uma ferramenta capaz de superar o patrimonialismo instalado no corpo estatal marcado pela influência da família e outros grupos que objetivam atender seus interesses particulares e não o bem comum.

Sergio Buarque de Holanda há mais de cinquenta anos já trabalhava a necessidade de uma regra que estivesse acima de todas as outras. Tal norma deveria ser capaz de agir de forma enérgica perante a sociedade acreditando que a única forma de superar a cultura do patrimonialismo é pela força impositiva da lei. Isso porque a experiência mostrou largamente que, com a pura e simples substituição dos detentores do poder público, apresenta-se como um remédio

aleatório incapaz de promover transformações complexas verdadeiramente estruturais na vida da sociedade.

A promulgação da Constituição de 1988, juntamente com as discussões que a antecederam no seio da Assembleia Nacional Constituinte, representaram um marco importante do desenvolvimento do país. Foi o período em que a sociedade teve oportunidade de olhar para trás e decidir qual o melhor caminho a seguir.

Demonstrou que as atitudes patrimonialistas, embora aos olhos de hoje possam ser vistas como comportamentos reprováveis, durante muito tempo foram elementos essenciais para fixação dos portugueses nessas terras. Em um primeiro momento, as relações pessoais da família estabelecidas entre portugueses e índios foram capazes de criar um ambiente favorável à sobrevivência em território brasileiro. Em um segundo momento o estabelecimento das “casas grandes” que se estabeleceram e por meio das relações familiares essenciais para a povoação do território em terras tão carentes dos mais diversos recursos. O patrimonialismo foi a base de outras sociedades como o período colonial e imperial onde os interesses de manutenção de poder da família real estavam acima dos interesses do Estado.

Por conta do sucesso do patrimonialismo familiar no decorrer da história questionava-se se a família não era a origem do Estado, o que ficou demonstrado não corresponder a verdade.

Estudaram-se as ideias políticas de Aristóteles e de Rousseau sobre a relação entre a família e o Estado. Estudou-se também autores como Sergio Buarque de Holanda, que desacreditava completamente no vínculo entre a família e o Estado e não admitia que aquela fosse a origem deste. Outrossim, estudou-se também a Constituição de 1988, buscando entender nela as relações entre família e Estado, não do modo da filosofia política clássica, mas contemporâneo, de se pensar desfazendo um tipo de vínculo muito caro e essencial para o patrimonialismo.

Outra característica brasileira que impacta na percepção social do princípio da impessoalidade é a cordialidade. A lhaneza no trato, a hospitalidade, representam um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, que

permanece ativa e fecundada a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal.

Essa cordialidade está presente nos mais diversos aspectos da sociedade brasileira, na relação com a religião, com a família, com a política. Ela é perceptível até mesmo na arquitetura das cidades.

A importância desse trabalho é demonstrar que, embora o princípio da impessoalidade não seja seguido à risca em todas as relações sociais, que tal dispositivo deve ser considerado uma letra morta e, sim, uma ferramenta para se alcançar no contexto democrático uma sociedade mais justa e igualitária.

Enfim, nosso estudo não encerra todos os questionamentos acerca das relações entre o princípio da impessoalidade e a cultura patrimonialista que se instalou nessas terras vindas do outro lado do Atlântico. O que se buscou, dentro de nossas limitações, foi apresentar os elementos capazes de demonstrar a importância do tema central para o estudo da democracia contemporânea, evidenciando dessa forma sua pertinência e atualidade para nossos tempos.

Por último, ressalta-se a importância da presente dissertação observando o Estado Brasileiro como objeto de estudo, sob a perspectiva de diferentes áreas das ciências humanas como a História e o Direito. Possibilitando por meio da análise de diversos pontos de vista compreender melhor as complexas relações que envolvem a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo, DEUS, João de. **Direito Administrativo Esquemático**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração**: para uma administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 6.ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. 4. ed. **Themis**. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, 2006.

BLOCH, Marc. A sociedade feudal. Lisboa, Edições 70, 1982.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **A Constituição não tem culpa**: as ideologias e o poder em crise. Brasília: UnB; São Paulo: Polis, 1990.

_____. **Igualdade e liberdade**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

_____. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste Leite Cordeiro dos Santos. Brasília: UnB, 1999.

_____. **Igualdade e liberdade**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al. Coord. trad. João Ferreira. Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: UnB, 1998.

_____. **Dicionário de Política**. vol. I. 11. ed. Brasília: UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1998 p. 258 a 267. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 1.º fev. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Evolução Constitucional do Brasil**. Estudos Avançados, Academia Piauiense de Letras, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Casa Civil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34.2001

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 52, de 83006. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 46,n. 1, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. ampliada e atualizada até 3 jan. 2012. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores**: estado governo e burocracia na terra do jeitinho. 20.ed. Curitiba: Ebel, 2000.

COELHO Questionar a história. Lisboa, Caminho, 1983.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Tratado de direito administrativo**: teoria do direito administrativo. 2. ed. atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

_____. **A Democracia traída**. Entrevistas / Raymundo Faoro, organização e notas Mino Carta. São Paulo: Globo, 2008

_____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed.rev. São Paulo: Globo, 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Ed. Rev. amp. atual. Salvador: Jus Podivm, 2017.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime do patriarcal. Edição especial 80 anos. São Paulo: Global, 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

GODOI, Murillo Medeiros de. **Alexis de Tocqueville**: a democracia entre a liberdade e a igualdade. 2020. 72 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em História) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MAZZEO, Antonio Carlos, 1950- Estado e burguesia no Brasil : origens da autocracia burguesa / Antonio Carlos Mazzeo. - 3. ed. – São Paulo : Boitempo, 2015.

MONTEIRO, Pedro Meira. O homem cordial e a democracia quase impossível. **Revista Ciência & Trópico**. Recife, 1996.

PERES, Paulo. A cordialidade brasileira: um mito em contradição. **Revista Em debate**. Belo Horizonte, v. 6 n. 4, 2014.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. Entrevista Fernando Novais. Posfácio Bernardo Ricúpero. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

_____. **Evolução Política do Brasil e outros estudos colônia**. Entrevista Antônio Cândido. Posfácio Paulo Henrique Martinez. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Trad. Rogério Fernandes. Lisboa: Portugalia, 1968.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. São Paulo: Global, 2015.

SANTOS, José dos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Trad. Waltersir Dutra. 5. ed. São Paulo: LTC, 1982.

_____. Conceitos fundamentais de sociologia. In: CRUZ, Manuel Braga da. **Teorias sociológicas**. Os fundadores e os clássicos (antologia de textos). 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.