

ESTAMENTOS E O PROCESSO DE REPRODUÇÃO DO PATRIMONIALISMO PORTUGUÊS NA ADMINISTRAÇÃO DE SUA COLÔNIA NOS TRÓPICOS.

Uma das características marcantes da Administração Pública Colonial brasileira foi a definição de um desenho verticalizado da Administração Pública com a seguinte composição hierárquica: rei – ladeado por um corpo “ministerial” de altos funcionários (os estamentos), governador-geral ou vice-rei, capitães das capitanias e as autoridades ligadas às câmaras municipais.

Conforme apresentado na aula da Unidade IV, o conceito de estamento foi desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber. Trata-se de estratos sociais referentes a sociedades sem mobilidade social e que tem sua divisão social baseada em honras, status e prestígios. Nestas sociedades, pertencer a determinado estrato social significa ter determinados privilégios em relação a outro estamento. Há também proibições para os estamentos, coisas que um determinado integrante não pode fazer. Destacamos:

(...) os estamentos são formados no Estado por funcionários que passam a exercer o poder junto ao monarca, tendo como marca uma diferenciação em relação aos demais membros da sociedade, bem como da própria Coroa. (...) Constituem-se como grupos fechados que se apropriam de oportunidades econômicas e de cargos públicos. São recrutados pelo rei e merecedores de honrarias. (...) Passam a governar, em paralelo ao monarca, determinando não só regras econômicas para o comércio, como também influenciando nas decisões de governo em todas as suas funções. (FROTA, C.D. aula unidade IV, Slide 7, EAD)

Podemos citar que no Brasil Colonial, por exemplo, temos a relação senhor de engenho x escravo pautar-se por privilégios do primeiro. Os privilégios dos senhores de engenho eram tantos que até mesmo dispunham do “direito” sobre a vida ou morte dos escravos. Ser senhor de engenho significava ser melhor que o escravo.

Neste sentido o surgimento desses grupamentos gerou o Estado Patrimonial de Estamento, ou seja, aquele no qual um grupamento de funcionários (letrados), sob o comando do soberano, passa a gerenciar o Estado e a responsabilizar-se pela justiça e elaboração de leis.

No Brasil, o patrimonialismo fora implantado pelo Estado colonial português, quando o processo de concessão de títulos, de terras e poderes quase absolutos aos senhores de terra legou à posteridade uma prática político-administrativa em que o público e o privado não se distinguem perante as autoridades. Assim, torna-se "natural" desde o período colonial (1500 - 1822), perpassando pelo período Imperial

(1822 - 1889) e chegando mesmo à República Velha (1889 - 1930) a confusão entre o público e o privado. Conforme destacado pelo professor Frota,

(...) No período que vai do descobrimento até a revolução de 1930, na história da vida sociopolítica do Brasil, é possível verificarmos a centralidade do Estado ao redor do qual foram sendo decididos os nossos destinos econômicos, sociais e políticos. (FROTA, C.D. aula unidade IV, Slide 13, EAD)

Destacamos esta questão do caráter patrimonial do Estado português. Em Portugal e no Brasil, as relações entre homem e poder eram patrimoniais, ou seja, o soberano dispunha de partes do patrimônio estatal – principalmente terras e cargos públicos — e as doava para seus súditos, sob forma de recompensa e reconhecimento por algum serviço prestado. A essa prática dá-se o nome de concessão de mercês. Era esse um mecanismo de atração dos súditos para perto do rei, um modo de colocá-los sob sua autoridade e garantir sua fidelidade à Coroa. No sistema patrimonial, os funcionários reais eram envolvidos numa rede patriarcal na qual eles eram uma extensão do soberano. Como bem apresentou o professor Frota,

(...) Com a chegada da Corte portuguesa ao País, consolidou-se aqui uma Administração Pública forte, hierarquizada de forma difusa, complexa e fluída, na qual a lógica instaurada era a da apropriação do público pelo privado, configurando um espaço ambíguo e de difícil discernimento entre um e outro. O cargo público, por exemplo, era símbolo de status possibilitando benefícios e privilégios aos seus ocupantes. (FROTA, C.D. aula unidade IV, Slide 12, EAD)

Por este entendimento, ao cargo patrimonial é desconhecida a divisão entre a “esfera privada” e a “oficial”. A administração política é tratada pelo senhor como assunto puramente pessoal, bem como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial em função de emolumentos e tributos não se diferencia dos bens privados do senhor. Por tal razão, o príncipe lida com os assuntos da corte – públicos segundo a acepção moderna – de forma eminentemente privada, posto que o patrimônio pessoal do governante e a coisa pública são fundidos em uma esfera apenas, comandada e livremente disposta por ordem da autoridade política. Os interesses pessoais da autoridade não distinguem a sua dimensão íntima da administrativa, não havendo separação entre a seara do indivíduo em relação ao ofício público que ocupava.

O patrimonialismo é uma ideia essencial para a definição do "Homem Cordial", conceito idealizado por Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*¹. A característica fundamental do “homem cordial” brasileiro que, em sua débil vida pública, era tenazmente propenso a não considerar a fundamental diferença entre seu

¹ In: *Raízes do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969, p. 105-6.

interesse privado e a dimensão da esfera coletiva que o cingia. Este autor paulistano demonstra em sua obra, mediante o uso de um método intimamente voltado à psicologia e à história social, de que maneira as características por nós herdadas durante o processo colonizador se plasmaram em nossa cultura, desenvolvendo em solo nacional atavismos e arquétipos institucionais tipicamente patriarcais, de uma prática de subordinação à autoridade e de manifesto descaso com os assuntos relativos à esfera pública.

Conforme leituras, Buarque de Holanda enfatizava era essa peculiaridade deste perfil de homem público nacional que, nascido e criado sob um invólucro cultural marcado pela forte presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, trazia para suas atividades na área pública características próprias do meio em que se fez indivíduo. Deste modo, este habitual homem carregava para o ofício público os mesmo traços paternalistas delimitadores de sua visão de mundo, de modo conducente a confundir na prática aqueles assuntos aptos ao âmbito pessoal das atividades inerentes à *res publica*.

Ensina-nos o professor Frota que o Estado assumiu, nesse período, características inerentes ao conceito de patrimonialismo, institucionalizando-se um tipo de dominação tradicional definido pelos quadros administrativos estatais, pelo mando dos fazendeiros, dos senhores de engenho e dos coronéis.

Para o eminente sociólogo e historiador Raimundo Faoro, o estamento remonta a Weber para descrever seus aspectos mais importantes, é uma forma de ordem social vigente sob a qual se funda a estratificação e que dissemina relações de poder pela tessitura social, reclamando “a imposição de uma vontade sobre a conduta alheia”².

Conforme Faoro, “os estamentos governam, as classes negociam. Os estamentos são órgãos do Estado, as classes são categorias sociais (econômicas)”³.

Podemos destacar as principais características desta modelagem patrimonial descentralizada da Administração Pública, como: a capitania hereditária era doada a um donatário; o donatário passava a ter poder extremo sobre a capitania; ao donatário era concedido o direito hereditário a terra, sendo esta repassada a seus descendentes, confundindo a posse do patrimônio público com o do privado; a Coroa não abria mão de seu direito de arrecadar seus impostos reais a partir do que fosse produzido nas capitanias.

² FAORO, 1977, v. 1, p. 46.

³ FAORO, 1977, v. 1, p. 47.

Sem moralismo, mas verificamos que o legado do poder privado, mesmo hoje, ainda sobrevive dentro da máquina governamental com o uso e presença do "jeitinho brasileiro", quando a maioria dos políticos vê o cargo público que ocupam como uma "propriedade privada" sua, ou de sua família, em detrimento dos interesses da coletividade, como destaca o professor Frota,

Essa estrutura de mando político-estatal adaptou-se às mudanças contextuais, tendo sobrevivido ao longo do tempo e do espaço, mantido o povo à margem das decisões e sobre ele governando. (FROTA, C.D. aula unidade IV, Slide 14, EAD)

REFERÊNCIAS

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

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2 vol. 4 ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

FROTA, C.Dantas. **Teorias Da Administração Pública**. Unidade de Ensino 4. Aulas em Power Point. Universidade Federal do Amazonas. Faculdade de Estudos Sociais. Centro de Educação a Distância. Bacharelado em Administração Pública. Apresentação de 18 Slides. Disponível em < <http://ced2.ufam.edu.br/admpublica/> > Acesso 15/09/2012.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da administração pública** / Gelson Silva Junquilha. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 182p. : il. Págs. 87- 102.