

# ESTADO PATRIMONIALISTA, VIOLAÇÃO DOS DIREITOS E GARANTISMO

Thales Antunes Bandeira de Melo;<sup>1</sup> Loreci Gottschalk Nolasco<sup>2</sup> (Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul)

## RESUMO

O presente estudo visa conhecer a origem dos problemas sociais presente no Estado brasileiro bem como a manutenção dessa estrutura, consequência de seu caráter patrimonialista, o qual resulta na ineficácia do cumprimento dos direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição Federal, excluindo sobremaneira os cidadãos nas decisões governamentais e de políticas públicas a que fazem jus. Através do levantamento de dados encontrados na literatura, pretende-se estudar a estrutura patrimonialista do Estado brasileiro, e, à luz da teoria garantista do Direito, identificar quais instrumentos normativos do Direito são eficazes no controle e combate ao patrimonialismo e que permitam a efetividade da Constituição para construção e realização do Estado Social e Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Patrimonialismo. Estado. Direitos fundamentais. Garantismo Jurídico.

## INTRODUÇÃO

Patrimonialismo é um termo utilizado para descrever a falta de distinção por parte dos líderes políticos entre o patrimônio público e o privado em um determinado governo de determinada sociedade. Mediante tal prática, os governantes consideram o Estado como seu patrimônio, numa total confusão entre o que é público e o que é privado, noção que prevaleceu durante o período dos estados absolutistas. Tal fenômeno, (considerado como danoso para as economias e o desenvolvimento das modernas sociedades), porém, se mostra ainda bastante forte, e dependendo do desenvolvimento de cada país, estado ou município, sua intensidade é maior ou menor. Na visão de Faoro as causas do atraso do Brasil, vieram com a instalação da estrutura burocrática de Portugal desde à colonização, ou seja, a importação do sistema macro político num contexto distinto daquele originário. “O Estado todo poderoso que substitui a sociedade e acaba por sugar-lhe, vampirescamente, todas as energias vitais” (SOUZA, 2000, p.173).

Com o surgimento da administração pública moderna, especialmente a partir da Revolução Francesa, os ideais republicanos e democráticos cada vez mais obrigaram que haja uma gestão pública profissionalizada, com procedimentos que assegurem o atendimento aos princípios constitucionais como isonomia, moralidade, publicidade, entre outros. De fato, a Constituição de 1988 criou diversas instituições e instrumentos apropriados no combate à corrupção – o

---

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Email: Thales\_Bandeira.D.M@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutorado em Biotecnologia e Biodiversidade pela Universidade Federal de Goiás, com a tese Regulamentação Jurídica da Nanotecnologia. Mestrado em Direito pela Universidade de Brasília. Professora e Pesquisadora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Coordenadora do Projeto de Pesquisa: Direito. Sociedade. Biodireito e Novas Tecnologias. E-mail. lorecign@gmail.com. Endereço para acessar currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8817250711332244>.

ministério público, os tribunais de contas, os poderes legislativos, judiciário e executivo, além do próprio controle popular.

O presente estudo visa conhecer a origem dos problemas sociais presente no Estado brasileiro bem como a manutenção dessa estrutura, consequência de seu caráter patrimonialista, o qual resulta na ineficácia do cumprimento dos direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição Federal, excluindo sobremaneira os cidadãos nas decisões governamentais e de políticas públicas a que fazem jus. Resta saber na prática, quais instrumentos normativos do Direito são eficazes no controle e combate ao Patrimonialismo e que permitam a efetividade da Constituição Federal de 1988 para construção e realização do Estado Social e Democrático de Direito.

## **METODOLOGIA**

O estudo tem por escopo a realização de pesquisa exploratória e bibliográfica através do levantamento de dados encontrados na literatura, a fim de realizar leitura sistemática para que seja realizada a fundamentação teórica do estudo.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Tomando a interpretação de Raymundo Faoro, transplantado de Portugal, consolida-se no Brasil uma ordem política patrimonialista conduzida por um “patronato político”, sendo que esse modelo político se caracteriza por ser particularista e excludente e, desse modo, em detrimento de uma “cultura” de direitos universais, firma uma cultura de privilégios outorgados pelo Estado a esse patronato político. Estabelece-se assim, uma estrutura sociopolítica cindida, dos que possuem direitos e dos que não possuem. Tem-se então uma estrutura assimétrica de direitos e deveres, que tende a se reproduzir e a naturalizar as desigualdades – acesso à justiça, aos bens públicos, a produtividade, a educação, saúde, moradia, etc.

Dessa forma, em função do modelo patrimonialista vigente, o Estado tem seu caráter público limitado, contribuindo assim com a ineficiência, a má gestão, a corrupção, clientelismo, politicagem, dentre outros. E como o Estado está capturado por uma “elite”, conseqüentemente, não há uma incorporação da população, tampouco uma integração povo e Estado, produzindo um modelo de democracia incompleto, sem solidez, manco de soberania popular, carente de participação (MOURÃO, 2015, p. 57).

Enriquecendo essa definição, Alice Nicole Sindzingre (2010) e Tam O’Neil (2007), entendem que o neopatrimonialismo consiste em um sistema de governo no qual o aparelho de Estado de base racional-legal coexiste (coabita) com um sistema informal (neo)patrimonial e, por vezes, é suplantado por este padrão escuso de exercício do poder. Nesse sentido, o neopatrimonialismo é um sistema híbrido de poder, no qual as decisões que dizem respeito às funções do Estado e a distribuição dos recursos públicos estão fora das instituições formais do Estado. Por isso, as decisões sobre os recursos públicos estão nas mãos dos políticos poderosos – e/ou melhores colocados na estrutura de poder – e seus “amigos”, que se encontram interligados pelas redes informais clientelistas de poder existentes fora da estrutura do Estado (MOURÃO, 2015, p. 58).

Por outro lado, na ausência de uma política consciente que preservasse à ação do Estado o seu caráter social, improvisou-se, em nome do desenvolvimento, uma estrutura de subsídios que muitas vezes premiou de preferência os investimentos supérfluos, ou aqueles que vinham permitir, dada a sua tendência monopolística, uma concentração ainda maior da riqueza em

mãos de grupos privilegiados. Através de simples doações de capital, os subsídios cambiais e creditícios transferiram para umas poucas mãos grandes riquezas sociais. No plano político-administrativo, as distorções ainda são mais flagrantes. A ampliação e diversificação das funções do Estado, causa e efeito de desenvolvimento, não tendo sido acompanhada das necessárias reformas de base no próprio Estado, aumentou enormemente o coeficiente de desperdício na ação administrativa pública. Por outro lado, a atuação crescente do Estado no campo dos investimentos, conjugada àquela ineficiência, criou condições propícias à apropriação ilícita de capital à custa do povo. Os grandes contratos de obras públicas passaram a ser fonte corrente de acumulação rápida de fortunas dentro e fora do governo (FURTADO, 1962, p.14).

O clientelismo de acordo com Schwartzman (2007, p. 59-60) seria um instrumento do patrimonialismo para “cooptação política”, ou seja, “um sistema de participação política débil, dependente, controlada hierarquicamente de cima pra baixo”, onde ocorre vínculos de dependência entre aqueles que querem participação política e os detentores do poder, “assim, a participação política deixa de ser um direito e torna-se um benefício outorgado, em princípio revogável”.

Na prática poderíamos inferir que parentes de políticos sem qualquer preparo são escolhidos para cargos de confiança importantes na administração pública, ou passando em concursos públicos de credibilidade discutível; empresas financiadoras de campanhas eleitorais vencendo licitações duvidosas, uso de verbas públicas para uso próprio ou para financiamento de campanhas; utilização de empresas e ONGs fantasmas para parcerias criminosas com o poder público. Todos são exemplos modernos do patrimonialismo, e que estão presentes no Brasil em grau alarmante, fazendo parte da gestão pública municipal, estadual e federal.

O legalismo, definido por uma postura estrita e estreitamente formalista na interpretação do Direito, ao desconsiderar as condições de aplicação da norma jurídica – que são sociais – presta-se servilmente à manutenção do *status quo*, mesmo se as condições de dominação passam pela violação do Direito (e o conseqüente cinismo em relação às leis). Com isso, o Direito perde efetividade, na medida em que serviria para constranger os interesses dessa elite, justamente porque as condições sociais de aplicação são determinantes em relação aos efeitos que a norma poderá produzir. Ou, então, ganha uma efetividade distorcida, manipulada de forma a atender a esses interesses – assim, teremos a produção legal da ilegalidade (FERNANDES, 2005, p. 26).

Trata-se mesmo de um traço formador da história do direito brasileiro: com Wolkmer, podemos dizer que a “transposição do direito escrito europeu” para a “estrutura colonial brasileira” gerou uma “estranha e contraditória convivência de procedimentos burocrático-patrimonialistas com a retórica do formalismo individual e liberalista”. Essa convivência conflituosa gerou contradições entre os fins desejados por determinada norma e os efeitos alcançados na sua aplicação (*apud* FERNANDES, 2005, p. 29).

Dessa forma, amiúde por meio da lei pôde-se criar, no sistema jurídico, a ilegalidade, na medida em que os direitos previstos, ou não encontravam eficácia social, ou, se a encontravam, eram distorcidos. Nos dois casos, a “função regulatória” do Direito encontra-se comprometida pelos interesses do poder, e a relação entre legalidade e ilegalidade não pode ser compreendida pela simples oposição: a legalidade pode servir de meio para engendrar a ilegalidade, e vice-versa (FERNANDES, 2005, p. 32).

Considerando apenas os parâmetros estatais, especificamente no plano interno, percebe-se uma incapacidade cada vez mais patente de o chamado Estado de Bem-Estar suprir os

problemas gerados a partir da inaplicabilidade efetiva de preceitos esboçados como direitos fundamentais. No plano externo, há uma tentativa de imposição de modelos econômicos que buscam romper a noção de território e de mercado, alterando sobremaneira a vida jurídico-política do Estado e da sociedade civil.

Existe uma tentativa de explicação teórica do social e do jurídico sem se prender unicamente aos parâmetros dogmáticos, de um lado, e eminentemente extra dogmáticos, de outro. A teoria garantista é importante nesse sentido, haja vista que busca uma essência no social baseada em um caráter eminentemente procedimental, sem se prender às tradicionais formas de observação do fenômeno, que nos parecem superadas.

Luigi Ferrajoli (1998, p. 851) centra sua abordagem partindo do pressuposto que o garantismo surge exatamente pelo descompasso existente entre a normatização estatal e as práticas que deveriam estar fundamentadas nelas. No aspecto penal, destaca o autor que as atuações administrativas e policiais andam em descompasso com os preceitos estabelecidos nas normas jurídicas estatais. Então, a ideia do garantismo é, de um modo geral, a busca de uma melhor adequação dos acontecimentos do mundo empírico às prescrições normativas oficiais.

Claro que o garantismo teria influência não apenas no campo jurídico, mas também na esfera política, minimizando a violência e ampliando a liberdade, a partir de um arcabouço de normas jurídicas que dá poder ao Estado de punir em troca da “garantia dos direitos dos cidadãos”. Ou seja, o sistema seria mais garantista quando conseguisse minimizar a distância existente entre o texto da norma e a sua aplicação ao mundo empírico. O que é uma preocupação própria de muitas outras teorias do direito.

Inicialmente, a palavra garantismo, no contexto do trabalho de Ferrajoli, seria um “modelo normativo de direito” (1998, p. 851). Tal modelo normativo se estrutura a partir do princípio da legalidade, que – afirma o autor – é a base do Estado de Direito.

Tal forma normativa de direito é verificada em três aspectos distintos, mas relacionados. Sob o prisma epistemológico, pressupõe um sistema de poder que possa, já no viés político do termo, reduzir o grau de violência e soerguer a ideia de liberdade – não apenas no âmbito penal, mas em todo o direito.

No aspecto jurídico, percebe-se um dado curioso: o de se criar um sistema de proteção aos direitos dos cidadãos que seria imposto ao Estado. Ou seja, o próprio Estado, que pela dogmática tradicional tem o poder pleno de criar o direito e todo o direito, sofre uma limitação garantista ao seu poder. Assim, mesmo com sua “potestade punitiva”, o Estado deve respeitar um elenco sistêmico de garantias que devem por ele ser efetivados. Este é o primeiro passo para a configuração de um verdadeiro Estado Constitucional de Direito (FERRAJOLI, 1997, p. 89-109).

## **CONCLUSÕES**

A aplicação das leis como uma das problemáticas principais e o fato de muitas vezes os três poderes extrapolarem os limites de sua competência, mormente o Judiciário, enfraquecem a normatividade da Constituição Federal brasileira, dando “brecha” para que injustiças ocorram cotidianamente.

Além disso, a reduzida fiscalização acerca de atitudes patrimonialistas por parte de nossos governantes, a extensa lista de benefícios para quem ocupa esses cargos e o grande número de cargos sujeitos a nomeação por parte desses, dentro e fora do judiciário e nos principais órgãos da administração pública do país, como exemplo os tribunais de conta dos estados e da união (órgão fiscalizador de extrema importância), tornam propício atitudes imorais daqueles que agem de má-fé.

Espera-se que com a compreensão da estrutura patrimonialista bem como dos principais problemas sociais brasileiros, consiga-se chegar em alternativas práticas objetivando-se mudar o atual quadro político a fim de permitir que o tão desejado bem-estar social esteja ao alcance de todos os brasileiros conforme assegura a Constituição de 1988: Art. 3º III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos (...).

## REFERÊNCIAS

- FERNANDES, Pádua. **A Produção Legal da Ilegalidade: Os Direitos Humanos e a Cultura Jurídica Brasileira.** Tese de doutorado, USP, faculdade de Direito, São Paulo, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi: **Derecho y Razón** – Teoría del Garantismo Penal. Madrid: Trotta, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi: O Direito como Sistema de Garantias. In OLIVEIRA JR., José Alcebíades de (Org.): **O Novo em Direito e Política.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, pp. 89-109.
- FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- MOURÃO, Rafael. **Celso Furtado e a questão do patrimonialismo no Brasil.** PUC-MG, 67 vol. 24, n. 1, jan./jun. 2015.
- O'NEIL, T. **Neopatrimonialism and public sector performance and reform.** In: Overseas Development Institute - ODI. Research Project of the Advisory Board for Irish Aid. London, 2007.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.
- SINDZINGRE, A. N. The concept of neopatrimonialism: divergences and convergences with development economics. In: GERMAN INSTITUTE OF GLOBAL AND AREA STUDIES - GIGA. **Workshop: neopatrimonialism in various world regions.** Hamburg, 2010. v. 1.