



CARLOS ALEXANDRE DE OLIVEIRA

**PATRIMONIALISMO:
REFLEXÕES A PARTIR DA ESTRUTURA CARTORIAL
BRASILEIRA**

**LAVRAS – MG
2018**

CARLOS ALEXANDRE DE OLIVEIRA

**PATRIMONIALISMO:
REFLEXÕES A PARTIR DA ESTRUTURA CARTORIAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão social, políticas públicas e controle social, para a obtenção do Título de Mestre.

Prof. Dr. José de Arimatéia Dias Valadão
Orientador

Prof. Dr. José Roberto Pereira
Coorientador

**LAVRAS – MG
2018**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA,
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Oliveira, Carlos Alexandre de.

Patrimonialismo: reflexões a partir da estrutura cartorial brasileira /
Carlos Alexandre de Oliveira. – 2018.

84 p. : il.

Orientador: José de Arimatéia Dias Valadão.

Coorientador: José Roberto Pereira.

Dissertação (Mestrado profissional) - Universidade Federal de Lavras,
2018.

Bibliografia.

1. Patrimonialismo. 2. Cartórios. 3. Burocracia. I. Valadão, José de
Arimatéia Dias. II. Pereira, José Roberto. III. Título.

CARLOS ALEXANDRE DE OLIVEIRA

PATRIMONIALISMO:
REFLEXÕES A PARTIR DA ESTRUTURA CARTORIAL BRASILEIRA

PATRIMONIALISM:
REFLECTIONS FROM THE BRAZILIAN STRATEGIC STRUCTURE

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão social, políticas públicas e controle social, para a obtenção do Título de Mestre.

APROVADA em 29 de Outubro de 2018.

Prof. Dr. Ricardo Carneiro FJP

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli UFLA

Prof. Dr. José de Arimatéia Dias Valadão
Orientador

Prof. Dr. José Roberto Pereira
Coorientador

LAVRAS – MG
2018

RESUMO

Essa dissertação é composta de dois artigos teóricos. O primeiro artigo faz uma análise das condições históricas que permitiram que resquícios do patrimonialismo permanecessem, na estrutura do Estado brasileiro, análise feita, considerando-se as conceituações de vários autores (Weber, Faoro, Fernandes e Schwartzman, principalmente) e observando-se as similaridades e diferenças entre o patrimonialismo brasileiro e o de outras sociedades, em especial, o português, por fim, definindo as circunstâncias que viabilizaram a supressão do legado patrimonialista brasileiro. O segundo centrou-se nos cartórios, mais especificamente, na conexão entre suas características mais anacrônicas e a tradição patrimonialista brasileira, características tais como as formas pelo qual tentam (e, às vezes, conseguem) driblar a exigência constitucional de concurso, para preenchimento de vagas de notário e oficial de registro, concluído que a continuidade de tais práticas pela instituição cartorial deve-se, além de sua ímpar natureza jurídica, às influências de outros círculos patrimonialistas. Ao fim, foi demonstrada a condição dos cartórios, como um resiliente reduto de interesses patrimonialistas, interesses cujas forças políticas foram capazes de, ao longo do tempo, frustrar inúmeras iniciativas no sentido de conferir racionalidade ao meio cartorial.

Palavras-chave: Patrimonialismo. Cartórios. Burocracia. Cartorialismo.

ABSTRACT

This dissertation is composed of two theoretical articles. The first article analyzes the historical conditions that allowed remnants of patrimonialism to remain in the structure of the Brazilian Government by considering the concepts described by many authors (especially by Weber, Faoro, Fernandes, and Schwartzman). We also observed the similarities and differences between the Brazilian patrimonialism and that of other countries, especially Portugal. Finally, we defined the circumstances that would allow the suppression of the Brazilian patrimonial legacy. The second article is centered on notaries, specifically the connection between their more anachronistic characteristics and the Brazilian patrimonial tradition, characteristics such as the forms in which the notaries attempt (and often succeed) to circumvent the constitutional requirement of a public tender to fill the vacancies of a notary and record official. We concluded that the continuity of such practices by the notary institution is due the influence of other patrimonialism circles in addition to its unique legal nature. We finish demonstrating the condition of the notary offices as a resilient redoubt of patrimonialism interests. Interests of which political force was capable of innumerable frustrating initiatives in the sense of conferring rationality to the notary environment.

Keywords: Patrimonialism. Notary offices. Bureaucracy. Notary office tradition.

SUMÁRIO

PRIMEIRA PARTE	7
1 INTRODUÇÃO	7
REFERÊNCIAS	11
SEGUNDA PARTE – ARTIGOS	12
ARTIGO 1 - PATRIMONIALISMO NO BRASIL E NO MUNDO	12
1 INTRODUÇÃO	14
2 ORIGEM DO PATRIMONIALISMO BRASILEIRO E LATINO - AMERICANO	17
2.1 Patrimonialismo português e brasileiro: fatores explicativos do ocaso e da resiliência	23
3 REFLEXÕES SOBRE A PERMANÊNCIA DO PATRIMONIALISMO	30
3.1 Componentes Arcaicos do “Patrimonialismo” Brasileiro Contemporâneo	34
3.2 Face moderna da estrutura patrimonialista	37
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS	44
ARTIGO 2 - PATRIMONIALISMO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: OCASO OU REPRODUÇÃO NA ESTRUTURA CARTORIAL BRASILEIRA	48
1 INTRODUÇÃO	50
2 LEGADO PATRIMONIALISTA	54
3 NATUREZA JURÍTICA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS	63
4 OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO	68
5 A CARREIRA NOS SERVIÇOS NOTARIAIS E OS SETORES PATRIMONIALISTAS	73
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	78
CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS	84

PRIMEIRA PARTE

1 INTRODUÇÃO

Em os Donos do Poder, há mais de cinquenta anos, Faoro (2001, p. 869) afirmou que tinha sido demonstrada, na “realidade histórica brasileira [...], a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galharda e inviolavelmente à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista”. Enunciado que, aparentemente, permanece válido. Para Faoro (2001, p. 866), patrimonialismo é basicamente uma estrutura de poder em que há mistura dos setores público e privado, “cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi”. Suas características são as seguintes: corrupção; nepotismo; troca de favores; clientelismo; patronagem e personalismo.

Na atualidade, permanece a percepção de uma persistência significativa no caráter patrimonialista do Estado brasileiro – talvez um dos mais negativos legados portugueses–, tanto que o público, inclusive, tem alguma dificuldade em compreender a política fora desses moldes. Isso é evidente, ao observar a definição do poder pela seguinte expressão popular: “governar é nomear, demitir e prender” (PAIM, 1998, p. 161).

A continuidade de traços patrimonialistas, na administração pública brasileira, entretanto é, no mínimo, curiosa. Patrimonialismo, afinal, lembrando, é praticamente inexistência de qualquer indistinção entre poder público e o poder privado do soberano e daqueles a quem delega autoridade e, desse modo, também, entre propriedade pública e as respectivas posses pessoais (WEBER, 2004). Portanto, categoricamente, não se pode dizer que tal modelo persiste atualmente, pelo menos, não de modo oficial como se deu durante a Colônia e, quando o Império confiou ao Estado ou à “boa parte da administração local, se não toda ela, aos donos de terra” (CARVALHO, 2005, p. 145). Processo que ocorreu, principalmente, por meio da instituição da Guarda Nacional –em tese uma milícia cidadã que, no entanto, quase imediatamente, fora cooptada aos interesses dos grandes proprietários rurais –, mas não limitada a ela.

Não se resumia à Guarda Nacional o ingrediente patrimonial do sistema imperial. Os delegados, delegados substitutos, subdelegados e subdelegados substitutos de polícia, criados em 1841, eram também autoridades patrimoniais, uma vez que exerciam serviços públicos gratuitamente. O mesmo pode ser dito dos inspetores de quarteirão, que eram nomeados pelos delegados. Praticamente toda tarefa coercitiva do Estado no nível local era delegada aos proprietários. Algumas tarefas extrativas, como a coleta de

certos impostos, eram também contratadas com particulares (CARVALHO, 2005, p. 145-146).

No entanto, já no Império, foram feitas tentativas de suprimir “os resíduos patrimoniais da administração, em favor da burocracia do Estado” (CARVALHO, 2005, p. 146), postura que se consolidou após a Proclamação da República.

Na República, as tarefas de manutenção da ordem passaram todas para a burocracia, na medida em que delegados se tornaram funcionários públicos e os estados aumentaram rapidamente o efetivo de suas polícias militares que substituíram a Guarda na sua função original (CARVALHO, 2005, p. 146).

O Estado, apesar de eventuais recuos, tem mantido mais ou menos constante tal conduta, sem, contudo ter alcançado ainda uma plena burocratização da máquina pública. Os cartórios, talvez, seja um dos redutos mais notáveis e resilientes do legado patrimonialista, tanto que inspirou Jaguaribe (2002) a formular o conceito de Estado Cartorial, o qual basicamente se aplica a Estados, em tese burocráticos, mas, com frequência “patrimonialistas”, em suas práticas cotidianas. O aparente papel central dos estabelecimentos cartoriais, na conservação de tal modelo de Estado, foi outro fator que, provavelmente, considerou-se no desenvolvimento do tema.

Os cartórios se ligam umbilicalmente ao chamado Estado Cartorial, muito bem definido por Hélio Jaguaribe em “Política ideológica e política de clientela”. Trata-se de um Estado caracterizado pelo fato de que as funções públicas, embora se apresentando como atividades orientadas para a prestação de determinados serviços à coletividade, ou seja determinados “serviços públicos” são, na verdade, utilizadas, se não mesmo concebidas, para assegurar empregos e vantagens específicas a determinadas pessoas e grupos, resultando daí no que vem a ser a “política de clientela”, que nesse caso específico, mantém relação direta com muitos políticos que tiram vantagens desses labirintos de papeis (CUNHA, 2017).

É preciso observar que o Estado moderno tem como um de seus fundamentos a divisão clara entre público e privado. Assim, à primeira vista, não faria sentido falar da ocorrência nos tempos recentes de patrimonialismo, na administração pública brasileira, pelo menos, não segundo a definição de Weber. Entretanto vários são os autores que fazem isso. Faoro, cuja obra é considerada clássica sobre o assunto, defendeu existir “profunda continuidade, desde o período colonial até dias recentes, no controle que um ‘estamento burocrático’ mantém sobre o Estado, sugando assim a nação, ininterrupta e camaleonicamente” (DOMINGUES, 2008, p. 188). Fernandes (1976, p. 37) preferiu ressaltar como no Brasil se criou “uma dualidade

estrutural entre as formas de dominação consagradas pela tradição e as formas de poder criadas pela ordem legal. Na prática, com frequência, os controles reativos, suscitados pela tradição, prevaleciam sobre os preceitos legais”. Enquanto Schwartzman (2007, p. 103) considerou que o Brasil é um dos países onde a legitimação dos atributos patrimoniais do Estado se dá, não pela tradição, mas por meio de uma proposta de modernização, na “existência de uma racionalidade de tipo exclusivamente ‘técnica’, em que o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente”. Há, ainda, Jaguaribe (2002), que elaborou o conceito de “Estado Cartorial”, ao qual “refere-se a uma situação em que as agências e funções públicas não têm como missão principal a execução de tarefas orientadas para o público” (NUNES, 2003, p. 93) e na qual a dita “burocracia” está a serviço de redes clientelistas partidárias e personalistas.

A expressão criada por Jaguaribe, inclusive, ajuda a explicar a opção de analisar os resquícios do patrimonialismo na estrutura cartorial brasileira.

O termo Estado cartorial foi empregado por derivação da instituição judiciária dos cartórios e das atividades por estes exercidas no Brasil desde a Colônia e nos demais países de tradição luso-hispânica. O cartório é concebido, formalmente, como uma atividade auxiliar do sistema judiciário, destinada a assegurar a guarda e a boa tramitação de processos e respectiva documentação, a verificação de determinadas verdades factuais, como a autenticidade de assinaturas, e a prática de providências semelhantes. Na verdade, entretanto, ele constitui uma imposição, de baixa ou nula utilidade funcional, frequentemente, inclusive, constituindo um inútil ônus adicional sobre as transações correntes, destinada, efetivamente, a assegurar proveitos prebendatários ao respectivo titular (JAGUARIBE, 2002).

Nesse contexto, a proposta de pesquisa pretende responder à questão: como os serviços notariais e de registro, ou cartórios como são comumente chamados, exerceram e ainda exercem práticas tipicamente patrimonialistas na administração pública brasileira?

Este trabalho é desenvolvido no formato de dois artigos científicos. No primeiro artigo, procura-se responder: Como o Estado brasileiro reproduz as características do patrimonialismo na contemporaneidade? A construção desse artigo constitui a base teórica, para a elaboração do artigo seguinte, em que se procura discutir, especificamente, os resquícios patrimonialistas que tendem a se manifestar na atividade notarial, além de esclarecer também como certas brechas legais têm permitido sua perpetuação e a cooptação dos cartórios pela estrutura patrimonial mais geral do Estado.

O objetivo geral da dissertação é analisar historicamente o patrimonialismo no Estado e na administração pública brasileira por meio dos serviços notariais ou da instituição “Cartórios”. Como objetivos específicos têm-se:

Identificar e analisar as condições históricas que levaram à permanência de traços patrimonialistas em nossa administração pública.

Analisar os cartórios como instrumentos de reprodução cultural do patrimonialismo na estrutura da administração pública brasileira.

Fazer uma reflexão crítica sobre os aspectos patrimoniais do modelo de concessão pública dos cartórios no Brasil e no mundo e propor medidas que visem suplantá-los.

Os dois artigos teóricos propostos, desse modo, visam contribuir, para a compreensão das características patrimoniais da administração pública do Brasil, potencialmente, permitindo diferenciar as tipicamente nacionais das que podemos considerar “gerais” e servir de base para iniciativas que impulsionem uma neutralização da estrutura patrimonial, ou ao menos contribuam para o debate sobre as formas dos administradores públicos lidarem com seus efeitos.

REFERÊNCIAS

- CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: _____. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p. 130-155.
- CUNHA, A. Tabelações da burocracia. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, dez. 2017. Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/aricunha/tabelioes-da-burocracia/>>. Acesso em: 2 fev. 2018.
- DOMINGUES, J. M. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaio e críticas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 187-192.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 914 p.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 413 p.
- JAGUARIBE, H. **Estado cartorial**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2002. Verbete. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/estado-cartorial>>. Acesso em: 3 fev. 2018.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003. 135 p.
- PAIM, A. **A querela do estatismo**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. 200 p.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007. 290 p.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Ed. UnB, 2004. v. 2, 580 p.

SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

ARTIGO 1 - PATRIMONIALISMO NO BRASIL E NO MUNDO

PATRIMONIALISM IN THE BRAZIL AND IN THE WORLD

Artigo redigido conforme a NBR 6022 (ABNT, 2003) e formatado de acordo com o Manual da UFLA de apresentação de teses e dissertações.

RESUMO

Este ensaio teórico tem o propósito de identificar e analisar as condições históricas que levaram à permanência de traços patrimonialistas, na administração pública brasileira, fazendo um paralelo com a situação de alguns países, fundamentando-se, principalmente, nos estudos de Weber, Faoro, Fernandes e Schwartzman. Quanto aos procedimentos metodológicos, levantaram-se cinquenta artigos nas bases CAPES e SciELO, dos quais trinta e nove foram selecionados e estudados com o propósito de levar a uma reflexão. O estudo se baseou em quatro categorias teóricas de análise que caracterizam a lógica patrimonialista na administração pública: clientelismo, mandonismo, favoritismo e corrupção. Desse modo, foram observadas semelhanças e diferenças entre o caso brasileiro e outras sociedades, em que o patrimonialismo se desenvolveu, especialmente, na sociedade portuguesa, em que se originou a estrutura patrimonialista brasileira.

Palavras-chave: Patrimonialismo. Colonização. Administração pública. Capitalismo.

ABSTRACT

This theoretical essay aims to identify and analyze the historical conditions that led to the permanence of patrimonialist traits in the Brazilian public administration, making a parallel with the situation of some other countries, being based mainly on the studies of theorized by Weber, Faoro, Fernandes and Schwartzman. As for the methodological procedures, about fifty papers were published in the CAPES and SciELO databases, of which thirty-nine were selected and studied with the purpose of leading to a reflection. The study was based on four theoretical categories of analysis that characterize in the patrimonialist logic through classic dysfunctions in public administration, classified in four theoretical categories of analysis: clientelism, bossiness, favoritism and corruption. In this way, similarities and differences were observed between the Brazilian case and other societies where patrimonialism developed, especially in Portuguese society, where the Brazilian patrimonial structure originated and, after several reforms, was superseded.

Keywords: Patrimonialism. Colonization. Public administration. Capitalism.

1 INTRODUÇÃO

O patrimonialismo vigorou como forma de administração dos Estados absolutistas, antes do desenvolvimento do capitalismo e da democracia. Apesar do sistema patrimonialista oficialmente ser “um modelo extinto, por vezes, tende a manifestar a sua sobrevivência nos regimes políticos mais imperfeitos, através do chamado ‘clientelismo partidário’” (LOPES; RODRIGUES, 2010, p. 103). Esse, provavelmente, é o caso brasileiro, em que, segundo Faoro (2001, p. 866), existe uma “realidade [que] 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”.

Embora seja praticamente certa que a explicação, para a permanência do patrimonialismo, passe pelo passado colonial latino-americano e africano, o que é indicado, por exemplo, além de outras características em comum, pelo fato de que é viável a reflexão de “traços marcantes na Administração Pública Brasileira [os quais tendem a ser considerados patrimonialistas] como nepotismo, [...] lobismo e favorecimentos de classes, podem ser encontrados na Administração Pública Angolana” (VALADARES et al., 2012, p. 3). Brasil e Angola têm tido diversidade em seus desenvolvimentos, por isso, é provável que essas características estejam ligadas à herança colonial portuguesa que ambos compartilham, inclusive, “desconfia-se de que Angola também pode ter herdado traços paternalistas” (VALADARES et al., 2012, p. 3). Interpretação semelhante à da origem dos aspectos patrimonialistas da administração pública da América Latina em geral.

A herança legada do patrimonialismo em nossa formação é trazida por toda uma corrente doutrinária que entende diversas práticas desenvolvidas em nosso Estado – e na América latina, em geral – como produtos de uma situação histórica adquirida das antigas estruturas coloniais implantadas na região, sendo posteriormente reproduzidas ao longo dos tempos (SILVEIRA, 2005, p. 18-19).

Entretanto, como o domínio europeu nos continentes americano e africano foi estabelecido, em diferentes épocas e, também, por diferentes motivações, ambos tiveram caráter diverso um do outro, dessa maneira, é razoável deduzir que seus respectivos traços de patrimonialismo assumiram expressões próprias.

É preciso lembrar que a colonização das Américas, ibérica principalmente, ocorreu nos séculos XV-XVI e, apesar de ter uma causa mercantilista (política econômica do absolutismo), a prioridade “do Rei era propagar a fé e guerrear os infiéis” (GRISON, 2011, p.

46); enquanto a da África se dera no XIX quando “o capitalismo concorrencial dava lugar ao capitalismo monopolista [...]. E o capitalismo monopolista produz práticas imperialistas, como disputa por mercados e fontes de matérias-primas, bem como áreas de importância geopolítica” (MACHADO, 2005). A administração patrimonialista é característica da monarquia absoluta, na qual não é possível afirmar que haja realmente capitalismo.

Afinal, para o capitalismo subsistir, há a demanda pelo que Weber (2004) chama “Estado racional”, o qual se caracterizaria por “um direito previsível como o funcionamento de uma máquina, sem interferirem aspectos ritual-religiosos e mágicos” (WEBER, 2004, p. 520), expresso em regras fixas e com certa racionalidade, condição inexistente naquela forma de governo em que, usualmente, as leis eram utilizadas, de acordo com o desejo do soberano.

Existe, ainda, a questão de que enquanto, no século XIX, a maior parte dos Estados europeus conseguiu construir sistemas burocráticos, desse modo, superando talvez a maioria dos traços patrimonialistas, os países africanos e latino-americanos, ao longo do séc. XX e início do XXI, tiveram resultados “controversos” em suas tentativas.

Só para ilustrar, a visão usual das burocracias do Brasil e Argentina é que são “um território de patronagem, patrimonialismo, clientelismo, personalismo; desconsiderando [...] as dimensões políticas dessas escolhas e a existência de enclaves burocráticos em organizações que valorizavam o mérito e a competência” (SOUZA, 2015, p. 18). Em ambos os Estados, houve, portanto alguns resultados positivos quanto a implantar um sistema burocrático, mas não definitivos.

As teorias que propõem explicar os limites do processo de burocratização, no continente latino-americano, destacam que:

[...] fatores históricos obstaculizaram o desenvolvimento da causalidade entre guerra, formação do Estado e geração de capacidade estatal na região. A baixa intensidade do circuito de tributação e de coerção gerou, portanto, Estados fracos e, por conseguinte, burocracias também fracas. Em síntese, na América Latina os Estados sobreviveram, mas não prosperaram nem criaram capacidades. Esta pode ser, a nosso ver, a explicação para a burocratização tardia dos países da região (SOUZA, 2015, p. 16).

Esse fato fez permanecer evidências do patrimonialismo, na atualidade nessa região, enquadrado em quatro categorias teóricas de análise: clientelismo, poder personalizado, favoritismo e “cultura da corrupção” (COSTA, 2012, p. 128).

O clientelismo, comumente, significa “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo, na forma de voto” (CARVALHO, 2005, p. 134).

A “personalização do poder” (COSTA, 2012, p. 129), ou mandonismo, apesar da antiguidade, ainda, é bastante familiar aos brasileiros.

Essa personalização não é apenas resquício empoeirado do nosso passado, de ressurreição da concepção personalista de poder em Hobbes, revela-se, outrossim, um componente cultural fortemente enraizado na sociedade, no Estado e na administração pública brasileira. Os tipos “mandões” dos tempos atuais, que equivalem aos antigos “patriarca” e “príncipe” que deem o que falar, seja sobrepondo o Executivo aos outros Poderes, sempre confundindo as esferas do público e do privado (COSTA, 2012, p. 129).

O favoritismo, cuja variante o nepotismo talvez seja mais famoso e pode ser resumido pela escolha arbitrária dos ocupantes dos cargos públicos, quem o faz atende, na maior parte dos casos, somente à sua relação pessoal com os nomeados. As disparidades com os métodos de seleção burocráticos, dessa forma, se tornam óbvios.

Em vez da "objetividade" burocrática e do ideal, baseado na vigência abstrata de um direito igual e objetivo, da administração "sem considerações pessoais", rege o princípio oposto. Simplesmente tudo baseia-se expressamente em "considerações pessoais", isto é, na avaliação do solicitante concreto e de seu pedido concreto e em relações, atos de graça, promessas e privilégios puramente pessoais (WEBER, 2004, p. 264).

A última categoria, a corrupção, tem o singular aspecto de estar inter-relacionada com as demais, pois “os processos de troca, o favorecimento de terceiros, a negociação de favores ou o autobenefício, envolvendo cargos e funções públicas, ou simplesmente a influência sobre eles, está associada aos laços de parentesco, amizade, patronagem, clientela” (COSTA, 2012, p. 146).

Considerando esse contexto, apresenta-se a questão: Quais os traços do patrimonialismo têm permanecido, historicamente, na estrutura do Estado e na administração pública brasileira e em outros países até os dias atuais?

Para responder à essa questão, o objetivo geral deste ensaio é identificar e analisar as condições históricas que levaram à permanência de traços patrimonialistas, em nossa administração pública, fazendo um paralelo com a situação de alguns outros países.

2 ORIGEM DO PATRIMONIALISMO BRASILEIRO E LATINO-AMERICANO

O conceito de patrimonialismo, segundo Weber (2004, p. 240), fundamentalmente, trata-se da ampliação do poder doméstico para um nível em que passa exercer controle sobre o Estado.

Originalmente, a administração patrimonial cuidava especificamente das necessidades puramente pessoais, sobretudo privadas, da gestão patrimonial do senhor. A obtenção de um domínio "político", isto é, do domínio de um senhor sobre outros senhores, não submetidos ao poder doméstico, significa então a agregação ao poder doméstico de outras relações de dominação, diferentes, do ponto de vista sociológico, somente em grau e conteúdo, mas não na estrutura (WEBER, 2004, p. 240).

Na América Ibérica, durante o período colonial, havia evidente confusão entre o que era de propriedade dos reis e de seus respectivos reinos (Espanha e Portugal), além de a Coroa, de fato, ter enfrentado imensas dificuldades de natureza logística para controlar seus representantes nas colônias. A maioria do território do Brasil Colônia – e muito provavelmente também das colônias espanholas americanas – esteve pela maior parte do tempo, na prática, fora do alcance do poder metropolitano e, como resultado, no campo administrativo, o que se deu foi a mescla entre um comumente débil centralismo monárquico (que permaneceu “débil” até meados do séc. XVIII) e estruturas patrimonialistas locais (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010, p. 29-30).

Essas colônias, ao passarem a países independentes, adotaram a diferenciação entre público e privado, o que “não implicou o desaparecimento absoluto das características patrimonialistas desses Estados, mas transformou-as de forma decisiva” (DOMINGUES, 2008, p. 188). Em outras palavras, implantou-se, institucionalmente um poder público, em tese, separado do poder privado dos governantes e daqueles por eles nomeados. A prática, no entanto, daqueles em posição de comando, para conduzir o Estado como uma extensão de suas propriedades pessoais, prosseguiu em grande parte.

Já nos países da América Latina, o formato de suas independências contribuiu, para explicar a sobrevivência, ao longo do tempo, de certos traços patrimonialistas: clientelismo, personalismo, nepotismo, dentre outros. O Brasil, singularmente, contou com a participação do príncipe herdeiro português – que vinha de uma forte tradição absolutista e, portanto, patrimonialista – na sua emancipação, que dirigiu o processo, para estabelecer uma monarquia, enquanto se criaram repúblicas oligárquicas – pouco motivadas a respeitar os

novos limites público/privado – nas antes colônias espanholas, condições que, assim, não trouxeram “os principais avanços sociopolíticos da Revolução Francesa, no que se refere à busca da igualdade e da afirmação de um conceito de soberania mais ampla para essas nações” (RIBEIRO, 2001, p. 76). No Brasil, ainda permaneceu uma forte herança patrimonialista cuja característica mais notável é a percepção pelos governantes de indistinção entre público e privado. Percepção cuja origem está em Portugal, dado que sua administração, por um longo período, esteve sob os moldes patrimoniais, ou seja, não havia separação visível entre propriedades reais e públicas, e a impessoalidade não fazia parte da gestão dos negócios públicos (ENDERLE; GUERREIRO, 2008).

A origem do patrimonialismo português, segundo Faoro (2001), surgiu como resultado da Reconquista cristã da península Ibérica nos séculos XII e XIII.

A Coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural [...], cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe. A conquista ao sarraceno ou ao inimigo se incorporava ao domínio do rei, ao reinado, se não apropriada a terra por legítimos títulos prévios (FAORO, 2001, p. 14).

O patrimônio privado do rei superava o equivalente a três vezes o possuído pelo clero e pela nobreza no Século XIV, tamanho suficiente para empregar guerreiros, delegados e os protótipos de servidores dos ministérios. Além disso, era garantido ao rei fazer “largas doações rurais, em recompensa aos serviços prestados pelos seus caudilhos, recrutados, alguns, entre aventureiros de toda a Europa” (FAORO, 2001, p. 15). Doações essas que usualmente incluía direito jurisdicional sobre os ocupantes, precocemente suprimido e imunidade de tributos.

Enquanto a imunidade tributária permaneceu indisputada, no curso dos séculos, [...] a jurisdição privativa não gozou da mesma sorte. Percebeu bem a realeza que o poder de julgar envolve, em última análise, o poder de sujeitar o homem a uma camada intermediária e autônoma (FAORO, 2001, p. 17).

Tal quantidade de recursos disponível ao rei e seu exclusivismo de jurisdição sobre o reino criou uma ordem diversa da feudal clássica, o patrimonialismo. Diversa, porque não é possível falar em feudalismo, “sem a superposição de uma camada de população [nobreza] sobre outra, dotada de uma cultura diversa” (FAORO, 2001, p. 33). Não houve, portanto

feudalismo em Portugal, ou pelo menos não o mais típico (com ausência de um comando central). Uma consequência disso, talvez, seja que um capitalismo “não típico” também não se desenvolveu em Portugal (até recentemente) e, posteriormente, no Brasil e outras de suas ex-colônias.

Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, 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, 2001, p. 871).

Faoro (2001, p. 866) usa o termo “capitalismo politicamente orientado”, para definir esse modelo de capitalismo, o qual é conduzido pelo Estado e acaba inibindo o dito capitalismo privado. Esses conceitos de capitalismo e patrimonialismo são praticamente indissociáveis, pelo fato de haver estreita ligação entre aspectos políticos e econômicos do sistema público. Nesse sentido, é preciso analisar “o modelo econômico do Estado português, para compreender suas implicações políticas e por que esse modelo impede que surja o capitalismo industrial, bem como as liberdades políticas modernas, fruto das revoluções burguesas” (GRISON, 2011, p. 45).

Consequentemente, é muito provável que o capitalismo brasileiro esteja relacionado com a remanescente estrutura patrimonialista, uma relação que parece ter-se mantido desde o período colonial, por conservação de certos aspectos sociais característicos desse contexto específico.

De facto, o fim do colonialismo político enquanto forma de dominação que envolve a negação da independência políticas de povos e/ou nações subjugados, não significou o fim das relações sociais extremamente desiguais que ele tinha gerado (tanto relações entre Estados, como relações entre classes e grupos sociais no interior do mesmo Estado) (SANTOS; MENESES, 2009, p. 12).

As características singulares do capitalismo, que somente assumiria “a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhes a alma ansiosa de transmigrar” (FAORO, 2001, p. 869), não devem ser subestimadas, pois são circunstâncias talvez determinantes da permanência dos traços patrimonialistas da administração pública brasileira ao longo do tempo. Isso porque “a dominação política racional-legal é filhado casamento entre o patrimonialismo dos regimes absolutistas e burguesia emergente: é uma forma de dominação

de base contratual, bastante eficiente e adequada às necessidades do capitalismo moderno” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 100).

A definição presente na obra de Fernandes (1976, p. 203), da convencionalmente chamada Revolução Burguesa, dispõe que:

A revolução burguesa denota um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial. Há, porém, um ponto de partida e um ponto de chegada, e é extremamente difícil localizar o momento em que essa revolução alcança um patamar histórico irreversível, de plena maturidade e, ao mesmo tempo, de consolidação do poder burguês e da dominação burguesa.

No Brasil e restante da América Latina, é consistente afirmar que a revolução burguesa teve efeitos controversos, pois, de um ponto de vista do desenvolvimento capitalista, obteve êxito diante da “peculiaridade de que essa formação [geral capitalista] está articulada, por um sistema econômico, laborado em uma espécie de tripé, uma estrutura básica bastante eficaz: o setor produtivo nacional, o estrangeiro e o estatal” (IANNI, 1988, p. 18). Tais países contam com a própria produção do Estado e uma potente máquina pública que visa beneficiar, sobremaneira, negócios privados tanto nacionais quanto estrangeiros.

No que diz respeito às demais influências da Revolução Burguesa na América Latina, inclusive, no Brasil, é certo que seus efeitos foram um tanto limitados.

Em termos sociais, políticos e culturais [...] a revolução burguesa ocorrida na América Latina realizou pouco. Nesse sentido é que ela pode ser denominada tardia, inacabada, interrompida, frustrada. Não atende às reivindicações da maioria do povo. No campo e na cidade, os trabalhadores em geral (compreendendo índios, mestiços, negros, mulatos e brancos) sentem-se submetidos, deslocados, estranhos. As diversidades regionais frequentemente expressam desigualdades entre setores sociais, étnicos ou raciais da população. Em boa parte, é isso que se reflete nas expressões costa e serra, litoral e sertão, planície e cordilheira (IANNI, 1988, p. 18).

Segundo Fernandes (1976, p. 149), uma sociedade verdadeiramente capitalista desenvolve a chamada ordem social competitiva, “que organiza institucionalmente o padrão de equilíbrio dinâmico, inerente à integração, funcionamento e diferenciação daquele sistema e o adapta às potencialidades econômicas e socioculturais existentes”. Nas nações ditas “dependentes” de passado colonial, a implantação do capitalismo se deu sem que a ordem social competitiva estivesse estabelecida.

A competição continha alguma significação estrutural e funcional apenas porque a dominação patrimonialista-tradicional expunha as parentelas, como grupos ou através de seus chefes, uma constante emulação na luta pela preservação ou pelo aumento de riqueza, de prestígio social e poder. Mas ela não se manifestava como um processo diferenciado e social percebido ou valorizado como tal. Ao contrário constituía um componente estrutural e dinâmico das obrigações sociais que ligavam os homens entre si e ao senhor [...] através das tradições, do dever de mando ou de obediência e da solidariedade moral. Com a emancipação política, os fatores de semelhante emulação na luta por riqueza, prestígio social e poder não desapareceram. A integração da dominação patrimonialista ao nível estamental impunha a passagem da autoridade para o poder especificamente político. Em consequência, as parentelas e as coligações de parentelas intensificaram as formas tradicionalmente reconhecidas de competição pessoal ou grupal. Como a ordem estabelecida não se alterou em seus fundamentos propriamente societários, as convenções, o código de honra tradicional e os mecanismos de dominação patrimonialista continuaram a diluir e a neutralizar os elementos competitivos, mantendo a ênfase na cooperação e nas formas autocráticas de solidariedade, como fatores de equilíbrio social (FERNANDES, 1976, p. 152).

A expansão capitalista, ao ficar então prejudicada, obstaculiza também a burocratização do Estado. O formato da colonização brasileira, desse modo, ajuda a explicar e comparar como o patrimonialismo e o capitalismo politicamente orientado foram transplantados nas regiões colonizadas.

Desde o início as colônias inglesas tiveram amplo grau de independência administrativa, afastadas da vigilância sempre presente do Rei, como ocorria no caso português. Como o sistema de colonização era privado, o Estado não atravessou o oceano. Os norte-americanos criaram sua própria estrutura política e administrativa, independente da organização metropolitana. Do ponto de vista cultural, os ingleses eram treinados para o trabalho agrícola, e não desdenhavam dessa atividade, como ocorria no contexto da aristocracia ibérica, idólatra da ociosidade. No caso inglês, migrava-se a família, ao contrário do português, que deixava sua esposa, já que era uma missão de guerra (GRISON, 2011, p. 58).

As diferenças da colonização inglesa e portuguesa estão mais compreensíveis, por meio do que foi teorizado por Holanda (2000, 2004), em “Raízes do Brasil”, bem como em “Visão do Paraíso” sobre as éticas do trabalho e da aventura.

Existe uma ética do trabalho, como existe uma ética da aventura. Assim, o indivíduo do tipo trabalhador só atribuirá valor moral positivo às ações que sente ânimo de praticar e, inversamente, terá por imorais e detestáveis as qualidades próprias do aventureiro – audácia, imprevidência, irresponsabilidade, instabilidade, vagabundagem – tudo, enfim quanto se relacione com a concepção espaçosa do mundo, característica desse tipo.

Por outro lado, as energias e esforços que se dirigem a uma recompensa imediata são enaltecidos pelos aventureiros; as energias que visam a estabilidade, à paz, à segurança pessoal e os esforços sem perspectiva de rápido proveito material, passam, ao contrário, por viciosos e desprezíveis para eles. Nada lhes parece mais estúpido e mesquinho do que o ideal do trabalhador (HOLANDA, 2004, p. 44).

A impressão geral é que, durante a colonização do território brasileiro, a ética da aventura prevaleceu, ao contrário do que teria ocorrido na colonização da América do Norte. Isso não significa que o potencial para a ética do trabalho não existiu no Brasil, notavelmente no início da exploração de novos mercados, quando era proporcionada “todo tipo de facilidades para a iniciativa privada, produzindo, ao mesmo tempo, prosperidade econômica e dispersão de poder” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 167). Isso mostra que “houve condições para desenvolvimento de uma versão brasileira desse princípio mais focado no trabalho, além de praticar alguma autossuficiência administrativa” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 167-168).

Uma dedução, provavelmente, razoável, além disso, é que a ética da aventura desestimulou o desenvolvimento de um censo de comunidade, e, conseqüentemente, também de cidadania. O individualismo e o imediatismo dos chamados aventureiros são difíceis de conciliar com a vida em sociedade e o planejamento em longo prazo que ela exigia. O tão comum desejo pelos cargos públicos tem muito a ver com a sua percepção como um meio de obter recompensas materiais rapidamente e não a uma aspiração de servir à coletividade. Uma das características da ética do aventureiro é a priorização de aspirações próprias.

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 do funcionário 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 aos cidadãos. 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, 2004, p. 146).

Apesar da relativa antiguidade de Raízes do Brasil, cuja primeira edição fora em 1936, permanece válida a afirmação de Holanda da hegemonia dos desejos privados, no meio da administração pública, ambiente no qual a objetividade e a impessoalidade supostamente teriam de imperar, ocorrendo “mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em

princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas” (HOLANDA, 2004, p. 146). Faoro, em *Os Donos do Poder*, foi ainda mais enfático, afirmando claramente que a sociedade política tratava os negócios públicos como privados e conferiria aos cidadãos a função de serem manejados, usados e até despojados: “A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem [...]. O súdito, a sociedade, compreendem-se no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos” (FAORO, 2001, p. 866).

2.1 Patrimonialismo português e brasileiro: fatores explicativos do ocaso e da resiliência

Portugal, apesar de ser considerado local de origem do patrimonialismo brasileiro e africano, começou a suplantá-lo internamente, por meio de vários ciclos reformistas, o primeiro iniciado, ainda, no século XVIII, pelas mãos de Sebastião José de Carvalho e Melo, Marquês de Pombal, enquanto principal ministro de Dom José I.

Embora não contemplasse exatamente uma burocratização da administração do reino, Pombal agiu no sentido de “modernizar” o Estado, sem, contudo romper com o patrimonialismo. Antes buscou sua redefinição, em uma espécie de “Patrimonialismo Modernizador”, no qual o poder permanece entendido como privado, mas seu respaldo estaria mais na ciência e menos na tradição. A ciência, além de considerada “meio mais eficaz para a conquista da riqueza e do progresso econômico, constituía-se, também, como inspiração para nortear a vida moral e política da Nação Lusitana” (SILVA, 2004, p. 30). Entre seus objetivos estava a intenção de criar uma elite burocrática, portadora de saber técnico-científico. Essa, aliás, foi a finalidade da reforma do ensino na época, que, inspirada no iluminismo, removeu o modelo jesuítico e incluiu “o conhecimento newtoniano estabelecido na Filosofia Natural, os raciocínios teóricos derivarão de princípios demonstrados (não por hipóteses ou suposições, mas de modo absoluto ou por raciocínio matemático)” (SILVA, 2004, p. 32).

Após a morte do D. José I, em 1777, no entanto sua sucessora D. Maria I tentaria desfazer as ações do Marquês, não obtendo pleno sucesso.

Sebastião José de Carvalho e Melo despertara forças ponderáveis que não se dispunham a assistir passivamente à revanche que se fazia em nome da componente obscurantista, punitiva, do período pombalino mas que se caracterizava sobretudo como restauração de índole medieval (PAIM, 1998, p. 43).

Pombal deixou inúmeras marcas na administração portuguesa que não puderam ser facilmente removidas. Em 1808, o patrimonialismo modernizador, conduzido pelos novos moldes de ensino do Marquês, seria transferido para o Brasil junto as demais estruturas do Estado. A emancipação brasileira (1822), entretanto se deu, antes do próximo ciclo reformista português, impedindo que a ex-colônia experimentasse seus efeitos.

O segundo ciclo de reformas sofreu influência da Revolução do Porto (1820) e das Lutas Liberais (1828-1834), que consolidaram iniciativas reformistas legais e econômicas, as quais gradativamente romperam os vínculos “feudais” na agricultura e nas corporações de artes e ofícios existentes na então indústria e comércio, além da paulatina extinção da primazia econômico, social e cultural que as congregações religiosas possuíam em várias atividades. “Um dos efeitos disso viera na sistematização, embora grosseira, de uma rede trabalhista de base capitalista” (FERREIRA, 2002, p. 90). Razoável supor que essa é a provável gênese do capitalismo em Portugal e razão ao menos parcial da neutralização do patrimonialismo naquele país, pois é apenas no “Estado racional [ou burocrático], [...] em que pode florescer o capitalismo moderno. Este descansa sobre um funcionalismo especializado e um direito racional” (WEBER, 2004, p. 518).

Na conjuntura de redefinição política da época, uma década depois da independência brasileira, inspirados pelo modelo Napoleônico, um processo de reformas administrativas teria início na antiga metrópole.

É neste contexto que surge, designadamente, o Tribunal do Tesouro Público, antecessor do atual Tribunal de Contas e, pela primeira vez, dá-se a separação entre a administração e a justiça, ou seja, as funções administrativas e judiciais não podiam e não deviam estar confundidas, como anteriormente. Mas, além daqueles objetivos a reforma administrativa visou introduzir uma forte marca de centralismo em todo o aparelho da Administração Pública. [...] A Administração Pública, doravante, passou a caracterizar-se por traços muito centralizadores e por amplos poderes atribuídos aos representantes do governo (LOPES; RODRIGUES, 2010, p. 102).

Essas mudanças significaram um avanço à implantação da administração burocrática, algo observado por terem contado com a França de Napoleão como referência. Segundo Weber (2004, p. 221), um dos resultados da Revolução Francesa e das reformas napoleônicas, essencialmente, foi ter tornado a burocracia “todo-poderosa” naquele país.

Quanto ao Brasil, ainda durante o Império (1822-1889), também, foram tomadas ações para burocratizar o Estado, paralelo ao fato de que políticas claramente patrimoniais de ceder ao controle de setores da administração a particulares, tais como a conversão da Guarda

Nacional em milícia subordinada aos grandes proprietários de terra, realizaram-se igualmente. A primeira posição, apesar do início relativamente discreto, no entanto, prevaleceu mais tarde:

Inúmeros conflitos surgidos em função do comportamento das autoridades patrimoniais, como os delegados e oficiais da Guarda, começaram já no Império a ser resolvidos pelo recurso a autoridades burocráticas, como os juízes de direito e oficiais da polícia. Na República, as tarefas de manutenção da ordem passaram todas para a burocracia, na medida em que delegados se tornaram funcionários públicos e os estados aumentaram rapidamente o efetivo de suas polícias militares que substituíram a Guarda na sua função original. A Igreja também foi separada do Estado, tendo sido instituído o registro civil (CARVALHO, 2005, p. 147).

As primeiras iniciativas de burocratização, provavelmente, foram incentivadas pelas próprias burocracias centrais, decorridas das demandas econômica e social criadas pelo setor cafeeiro e Guerra do Paraguai (1864-70), “que incitou a administração central a uma racionalização compulsória dos recursos e finanças nacionais, diante do conflito sem precedentes e de grandes proporções” (PAIVA, 2009, p. 778).

No entanto, segundo Paiva (2009), apenas logo depois da Revolução de 30, em resposta às mudanças na década anterior no qual o “velho padrão de vida rural, com sua visão de mundo patrimonialista, eminentemente calcado em valores aristocráticos, começou a se transformar, gradual e firmemente” (PAIVA, 2009, p. 789), em que “novo ordenamento” era tido como necessário, o Estado tentou, de fato, implantar um modelo burocrático de tipo weberiano.

Nesse [novo] ordenamento, o papel da burocracia (a administração pública) era considerado importantíssimo, pois esta teria a capacidade de organizar e distribuir os objetivos, muitos dos quais diferentes entre si, sem, contudo, estabelecer compromisso mais significativo com um deles especificamente. Essas foram, por assim dizer, expectativas teóricas. Na prática, isso não ocorria, porque a burocracia revelou maior integração com aqueles setores da sociedade diretamente mais envolvidos com o crescimento econômico (PAIVA, 2009, p. 790).

Essa primeira tentativa de introduzir uma burocracia de inspiração weberiana na máquina pública, entretanto parece como resultado um “híbrido administrativo”, uma combinação das estruturas patrimonialista e burocrática, “sistema [que] exhibe alto grau de promiscuidade com a interpretação de uma esfera pela outra, em que a estrutura weberiana, ou já meio weberiana, é contaminada e se deixa contaminar pela patrimonialista a qual até pode ter uma face, uma aparência weberiana” (PINHO, 1998, p. 62).

As razões do não sucesso pleno das ações desse período – entre as quais a instituição do concurso público em 1934, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938 e de um regimento, para os servidores em 1939 (PAIVA, 2009) – visavam implantar a burocracia no ente público, ainda não claramente definida. Assim também não foram definidas, nitidamente, as razões para os resultados igualmente questionáveis das reformas do Estado, posteriores a 1967, iniciadas pelo Decreto-lei 200 e de 1995-98, que teve cunho gerencial.

Voltando a Portugal, na década de 1930, o ditador Antônio de Oliveira Salazar procurou legitimar seu regime, o Estado Novo (1933-1974), por meio de reformas que promoveriam uma administração racional-legal, embora de forma “pervertida” (PINTO, 2000, p. 2). Reformas cujas propostas seriam por “um Estado sem partidos políticos em que a Assembleia teria meramente funções decorativas” (FERRAZ, 2004, p. 23), principalmente, nos âmbitos das finanças e contabilidade do Estado e emissão de um código para a Administração. Salazar, além disso, promulgou “uma nova Constituição [que] chama a si todos os poderes, passando a Administração a ser vista ‘como um poder e não como um serviço público’” (FERRAZ, 2004, p. 23).

Todavia tal burocratização da área política não significou “total despolitização da burocracia ou [...] um centralismo onipotente” (NUNES, 2012, p. 79). Esse fato fica evidente pela União Nacional (UN), partido de apoio ao Estado Novo, ter exercido a função de nomear os funcionários no plano administrativo local e periférico e o centralismo administrativo de Salazar não ter impedido completamente “as lógicas clientelares [característica patrimonialista] do partido único” (NUNES, 2012, p. 79). Com efeito, a UN foi “pouco determinante para as carreiras na administração central, mas tal como os partidos do liberalismo, funcionava claramente como plataforma de mediação entre os interesses locais e o governo central” (NUNES, 2012, p. 80).

O fim do Estado Novo, dessa maneira, significou um duro golpe para os resquícios patrimonialistas em Portugal, ainda mais pela mudança de regime ter ocorrido como descrito, ou seja, “uma iniciativa de uma nova elite (militar e política) que se opunha à elite do poder autoritário” (NUNES, 2012, p. 88). “Saneamentos políticos e [...] consequente emergência de movimentos radicais da elite de direita autoritária” (NUNES, 2012, p. 88) fizeram parte desse processo, situação que bloqueara uma possível pronta reciclagem da elite do Estado Novo para a democracia.

Algo se mostra bastante diverso da transição democrática brasileira (1974-1985), na qual “a elite autoritária, ao longo de onze anos de transição, obteve significativo controle nas

etapas de mudanças e protagonismo no processo de negociação para a abertura política” (CARVALHO; ARAÚJO, 2012, p. 5). Fator relevante à medida que o golpe militar de 1964, ao menos parcialmente, ter sido provocado por uma reação dos estratos patrimoniais a uma percepção de ameaça, visto que “o projeto de desenvolvimento [anterior ao regime militar] supunha a conquista diuturna de espaços ao Estado patrimonial” (PAIM, 1998, p. 148). A complexa coalizção que levaria à ruptura democrática contou com presença de “remanescentes” patrimonialistas.

Na medida em que os movimentos políticos e sociais de massas se desdobraram crescentemente, recriando paulatinamente uma esfera pública popular, consoante com a expansão da divisão social do trabalho, o sistema perdia o seu frágil equilíbrio plural-elitista, redundando em crise política do Estado. Esta, por seu turno, se projetava como crise de hegemonia dos grupos oligárquicos dominantes e subdominantes, devido à gestão patrimonial do aparelho de Estado. Diante disso, a crise do Estado é a nova correspondente da crise do antigo modo de dominação e de hegemonia hierarquizada das oligarquias rurais, à imagem dos anos 1930. A diferença é que os novos segmentos de elites urbanas em ascensão econômica estavam constituídos de modo mais orgânico, porém, ainda, extremamente dependentes das ações estatais, na constituição da taxa de acumulação de capital; daí estabelecerem novas alianças, mesmo conflituosas, com as oligarquias rurais (FERREIRA, 2005, p. 68).

Tal como a ditadura portuguesa, embora ideologicamente diversa, a ditadura militar brasileira fez uso de práticas patrimonialistas, para criar sustentação política, apesar de uma tentativa de saná-las, por meio do decreto-lei nº 200/67, que propunha uma reforma administrativa de viés gerencial, ao tencionar uma administração descentralizada e indireta, “a estrutura administrativa [no entanto] agigantou-se a ponto de perder-se dos seus propósitos, provocando demissões em larga escala e contratações sem mérito, transformando o decreto 200/67, em instrumento político” (LOMEU, 2015, p. 25). Por uma inadequada interpretação do gerencialismo, o regime militar, em vez de investir na realização regular de concursos públicos, optou por arrebancar das empresas estatais, para compor a burocracia de primeiro escalão, impedindo assim o desenvolvimento de um corpo burocrático estável e profissional. Essa reforma, em resumo, além de não tido sucesso, ao suprimir o legado patrimonialista, levaria ao chamado “enrijecimento burocrático”, outra das mais notórias disfunções da administração pública brasileira, os efeitos negativos de ambos os fenômenos agravados pela não rara tendência de virem a se combinar (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Chama atenção, aliás, que a reforma administrativa do período militar houvesse tido certa inspiração gerencialista, pois, segundo Bresser-Pereira (1998), do mesmo modo que a

burocracia está em conformidade com um Estado liberal, embora autoritário, o gerencialismo seria mais compatível com regimes democráticos, fazendo sentido, portanto, o fato da reforma posterior ter seguido mais ainda nesses moldes, apesar do potencial de que, em certo modo, o modelo gerencial teria de perpetuar as práticas patrimonialistas. Por um lado, quanto mais os serviços fossem autônomos, desconcentrados e descentralizados e mais o controle fosse feito posteriormente, por resultados e por concorrência, maior, em tese, seria sua eficiência. Por outro lado, maior também seria a ameaça de alimentar a corrupção e o clientelismo. Os resultados controversos que a reforma de 1995-98 também obteve a fim de eliminar o patrimonialismo, desse modo, talvez fossem previsíveis.

Em todo o caso, o patrimonialismo brasileiro está longe de ser praticamente onipotente e invariável, como defendido por Faoro (2001), entretanto sua tese extrema é, em um grau razoável, justificável, pois as “elites rurais reacionárias jamais foram dramaticamente varridas de cena [...]. Ao contrário, a simbiose tradicional que conectava os oligarcas tradicionais ao Estado tem sido reforçada por uma perversa ‘modernização’” (EVANS, 2004, p. 97) a qual não impediu que, em tempos recentes, o estamento patrimonial tivesse que disputar espaço com outro, supostamente, mais capaz de gerir o Estado.

A elite técnica não se formou no seio do patrimonialismo tradicional, mas partindo da periferia, enxertou-se no aparelho do Estado. Não há indícios de que qualquer das duas forças tenha logrado impor seu estilo uma à outra. O inimigo radical do estamento tecnocrático é a máquina do Estado. O projeto dos empreendimentos geridos pelos primeiros é alcançar uma situação de auto suficiência tal que prescindia da ingerência do ministério (PAIM, 1998, p. 161-162).

Com efeito, em vez de ser um bloco monolítico, o Estado brasileiro se constituiu de, no mínimo, quatro agrupamentos que estariam em atrito internamente: uma “máquina patrimonialista tradicional”, a controversa “classe política”, a dita elite “técnica” e outra “militar” (PAIM, 1998, p. 162), os quais, mesmo com as divergências, ou talvez por sua causa, influenciam uns aos outros – e a própria configuração do Estado como um todo.

As características da classe política brasileira têm muito a ver com a configuração que veio a assumir a atual problemática do Estado brasileiro, isto é, a identificação da componente representativa do sistema com o afã patrimonialista: o desprestígio social do Parlamento; a consolidação de mecanismos moderadores dos conflitos de importantes grupos sociais (empresários rurais, industriais e proletariado urbano) entre si e com o Estado, sem qualquer ingerência institucional da representação política; a apropriação pela elite militar daquelas tarefas que a elite política não foi capaz de absorver e, finalmente, o encanto de parcela significativa da

intelectualidade pelas soluções totalitárias, que ainda se identificam em nossa terra com a crença romântica e oitocentista na sociedade racional (PAIM, 1998, p. 163).

Como é assim suscetível a mudanças, uma neutralização mais efetiva dos efeitos da patrimonialismo brasileiro é, em tese, também perfeitamente realizável, mas é algo que, de acordo com a literatura pesquisada, passaria pela conscientização social e classe política a respeito de seus impactos negativos (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

3 REFLEXÕES SOBRE A PERMANÊNCIA DO PATRIMONIALISMO

O patrimonialismo brasileiro não tem caráter perpétuo, pois, há longo do tempo, tem se remodelado de um modo que permitiu combinar sua estrutura mais retrógrada com outra de inspiração racional-legal, simultaneamente, impedindo sua supressão.

Sobre as suas causas, considerando a análise da bibliografia pesquisada, só é possível afirmar que são um tanto variadas e complexas, indo da capacidade “do líder político em manter seu poder absoluto, em contraste com a capacidade de arregimentar forças próprias por parte dos subordinados” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 103), até fatores menos óbvios, como o fato do Brasil permanecer desprovido de autossuficiência econômica.

O padrão de dependência externa, que deveria continuar através de todo o século, significou, assim, não apenas que os recursos e a riqueza nacional eram canalizados para o exterior, o que, em certo sentido, é conceitualmente trivial, mas também que, neste processo, o Estado patrimonial foi capaz de sobreviver ao limitar as oportunidades de organização e manifestação política independente por parte de grupos nacionais que detinham uma base produtiva própria, fossem industriais, capitalistas ou trabalhadores. Confrontados com um setor político dominante, que gozava do apoio de interesses econômicos estrangeiros poderosos, os grupos nacionais podiam implorar, pressionar ou reivindicar favores especiais e concessões dos detentores do poder político, mas nunca poderiam aspirar a conquistá-lo e submetê-lo a seus próprios fins (SCHWARTZMAN, 2007, p. 168).

A explicação mais “simplista” e corrente de que o patrimonialismo se trata de um legado colonial, por não esclarecer as causas da sua permanência, ao longo do tempo, é no mínimo parcial. A perspectiva de que as remanescências patrimonialistas não são meras heranças da colonização, decorrendo de que, na pesquisa, haver sido descoberta uma quantidade considerável de trabalhos incompatíveis com esta tese e, embora tenha também encontrado um número significativo de estudos que a sancionaram, os respectivos autores, em sua maioria, apontaram também outras causas.

Observou-se, portanto, algo semelhante ao que Domingues (2008) propôs: Três visões – defendidas, respectivamente, por Faoro, Fernandes e Schwartzman –, as quais divergem entre si a respeito da continuidade de características patrimonialistas no Estado moderno. Faoro, cuja obra é considerada clássica sobre a persistência do patrimonialismo brasileiro, basicamente defendeu existir “profunda continuidade, desde o período colonial até dias recentes, no controle que um ‘estamento burocrático’ mantém sobre o Estado, sugando assim a nação, ininterrupta e camaleonicamente” (DOMINGUES, 2008, p. 188). O enfoque de

Fernandes e outros ressalta como as características patrimonialistas do Estado brasileiro moderno são, embora não totalmente, derivadas da tendência de alguns elementos sociais de apossarem-se do aparelho público com fim de atender a seus interesses pessoais (DOMINGUES, 2008). E há, ainda, a opinião de Schwartzman de que o Brasil é um dos países onde a legitimação dos atributos patrimoniais do Estado se dá não, por meio da tradição, mas por meio de uma proposta de modernização, na “existência de uma racionalidade de tipo exclusivamente ‘técnico’, em que o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 103).

Enderle e Guerrero (2008, p. 10), por exemplo, endossaram a posição mais clássica:

A realidade histórica brasileira manteve essa estrutura patrimonial, resistindo a dinâmica capitalista. Assimilou do capitalismo o conhecimento técnico, tanto o tácito como o codificado, suas máquinas, suas empresas, porém não incorporou sua essência. As adaptações realizadas mantiveram o passado e sua trajetória histórica.

Parece também ser o caso de Grison (2011), Lomeu (2015), Silva (2004) e Silveira (2005), apesar dos dois últimos terem igualmente procurado respaldar Schwartzman (GRISON, 2011). Além disso, “Raízes do Brasil”, embora anterior a “Os Donos do Poder”, desenvolveu uma ideia semelhante de continuidade colonial.

Já Evans (2004) está entre os autores que expressaram concepção similar à de Fernandes (1976), visto que usou, inclusive, as antigas (ou nem tanto) condutas políticas mineiras para corroborar a sua interpretação.

[...] a forma tradicional como as famílias proprietárias de terras ofereciam apoio político em troca dos frutos do apadrinhamento do Estado tornou-se ainda mais forte e evidente ao longo do tempo. À medida que o Estado expandia o seu papel, os descendentes das antigas “famílias governantes” mineiras passaram a controlar diretamente as posições de liderança política e vieram a se apoiar mais e mais no acesso aos recursos do Estado como sua principal fonte de poder e riqueza (EVANS, 2004, p. 97).

Os trabalhos de Ferreira (2005), Ianni (1988), Paim (1998), Ribeiro (2001) e Valadares et al. (2012), da mesma forma, passaram a impressão de estarem mais ou menos, conforme o formulado por Fernandes (1976, p. 37), de que haveria “uma dualidade estrutural entre as formas de dominação consagradas pela tradição e as formas de poder criadas pela ordem legal. Na prática, com frequência, os controles reativos, suscitados pela tradição, prevaleciam sobre os preceitos legais”.

Paim (1998), no entanto, tem ainda certa compatibilidade com a perspectiva de Schwartzman (2007), ao qual minimiza peso da tradição na perpetuação da cultura patrimonialista brasileira. Assim, os que, ao todo, demonstram alguma concordância com a terceira perspectiva são Grison (2011), Paim (1998) e Silva (2004).

Já os trabalhos de Ferraz (2004), Ferreira (2002), Lopes e Rodrigues (2010), Nunes (2012) e Pinto (2000) não tiveram o patrimonialismo especificamente como objeto – pelo menos não diretamente – e, sim, com as mudanças políticas e as reformas administrativas que permitiram a superação da administração patrimonialista em Portugal.

O Quadro 1 representa a classificação da bibliografia por essas quatro categorias:

Quadro 1 - Revisão de Literatura.

Síntese da Pesquisa Bibliográfica			
Legado Colonial	Dualismo Estrutural	“Racionalidade” dos Traços Patrimoniais	Transição para a Burocracia
DOMINGUES, J. M. (2008). Patrimonialismo e neopatrimonialismo.	BRESSER-PEREIRA, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial.	DOMINGUES, J. M. (2008). Patrimonialismo e neopatrimonialismo.	FERRAZ, D. A. C. (2004). A Formação dos Dirigentes públicos e a Reforma da Administração Pública Portuguesa: o modelo de formação seguido em alguns países da Europa e nos EUA.
ENDERLE, R.; GUERRERO, G. (2008). A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: “path dependence” patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do estado brasileiro.	BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998). Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.	GRISON, L. (2011). O patrimonialismo na administração pública: os cargos em comissão.	FERRERA, J. M. C. (2002). O papel do cooperativismo no desenvolvimento da Economia Social em Portugal.
FAORO, R. (2001). Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.	CARVALHO, J. M. de (2005). Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual.	PAIM, A. (1998). A querela do estatismo.	LOPES, A.; RODRIGUES, C. (2008). A modernização da administração pública passa por uma revolução burocrática.

Quadro 1 - Revisão de Literatura.

(Continuação)

Legado Colonial	Dualismo Estrutural	“Racionalidade” dos Traços Patrimoniais	Transição para a Burocracia
GRISON, L. (2011). O patrimonialismo na administração pública: os cargos em comissão.	DOMINGUES, J. M. (2008). Patrimonialismo e neopatrimonialismo.	SCHWRTZMAN, S. (2007). Bases do autoritarismo brasileiro.	NUNES, F. M. R. de A. (2003). Os Diretores-Gerais: o Recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Democrático.
HOLANDA, S. B. de (2004). Raízes do Brasil.	EVANS, P. (2004). Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial.	SILVA, L. P. da (2004). O patrimonialismo no Brasil: reflexos na formação e ação política das elites agroexportadoras.	PINTO, A. C. (2000). O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945).
HOLANDA, S. B. de (2000). Visão do Paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil.	FERNANDES, F. (1976). Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica.		
LOMEU, E. (2015). Reflexos e reflexões: democracia, estado e sociedade brasileira.	FERREIRA, A. (2005). Estado e economia no Brasil: 1930-1964: fundamentos da construção de um capitalismo urbano-industrial periférico.		
LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.) (2010). Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI.	IANNI, O. (1988). Raízes da antidemocracia na América Latina.		
SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Org.) (2009). Epistemologias do Sul.	PAIM, A. (1998). A querela do estatismo.		
SILVA, L. P. da (2004). O patrimonialismo no Brasil: reflexos na formação e ação política das elites agroexportadoras.	RIBEIRO, R. J. B. (2001). Possibilidades de Combate à Corrupção pelo Estado Burocrático. Patrimonialista no Contexto da Sociedade Informacional.		

Quadro 1 - Revisão de Literatura.

(Conclusão)

Legado Colonial	Dualismo Estrutural	“Racionalidade” dos Traços Patrimoniais	Transição para a Burocracia
SILVEIRA, D. B. da (2005). Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna.	SOUZA, C. (2015). Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença.		
	VALADARES, J. L.; CAPOBIANGO, R. P.; COSTA, K. G. dos S. da; SILVA, E. A. (2012). Laços de Família: Análise da Administração Pública numa Perspectiva comparada entre Brasil e Angola.		
	ZWICK, E.; TEIXEIRA, M. P. dos R.; PEREIRA, J. R.; VILAS BOAS, A. A. (2012). Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos.		

Fonte: Do autor (2018).

O conteúdo dos dois trabalhos restantes, Carvalho e Araújo (2012) e Machado (2005), está apenas indiretamente relacionado ao objeto deste artigo. O primeiro possibilitou demonstrar que a forma como se deu a abertura política, iniciada em 1974, teve o efeito de garantir à estrutura burocrático/patrimonialista sobreviver ao fim da ditadura; e o segundo, ao distinguir a colonização africana da latino-americana, permite a interpretação de que os resíduos patrimonialistas dos dois continentes também teriam características diversas.

3.1 Componentes Arcaicos do “Patrimonialismo” Brasileiro Contemporâneo

Por meio da reflexão dos textos lidos, constatou-se que, objetivamente, o patrimonialismo, como definido por Weber, não perdura oficialmente no Brasil. Segundo sua

teoria, aos cargos, em administrações públicas com tal formato, inexistem qualquer delimitação público/privado, porque “também a administração política é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos [recompensas]” (WEBER, 2004, p. 253). Desde o Império, não é mais verificado, no setor público brasileiro, pois claramente certa delimitação, pelo menos institucional, foi implantada com a República. Nota-se, no material analisado, que aquilo o qual ainda faz parte de nossa realidade é uma resiliente cultura patrimonialista, que se manifesta por vezes mais notavelmente por “condutas políticas, ou administrativas, imbuídas no espírito clientelista, na troca de favores, nos privilégios, tão danosos ao espírito público, da igualdade de oportunidades e da democracia” (CAMPELO, 2010, p. 301).

Os procedimentos de cunho clientelista, lembrando, são inerentes ao patrimonialismo desde seus primórdios. Faoro (2001, p. 64-65), inclusive, apontou que, na formação do reino português, comumente, “a troca de benefícios é a base da atividade pública, dissociada em interesses reunidos numa única convergência: o poder e o tesouro do rei”.

O clientelismo, de fato, é possível verificar que, em certa medida, tem se mantido no Brasil recente.

As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Portanto, a burocracia apoia a operação do clientelismo e suplementa o sistema partidário. Este sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, mas também garante a sobrevivência política do “corretor” local (NUNES, 2003, p. 33).

Um legado que, embora sujeito atualmente à ampla reprovação, permaneceu vivo ao longo da Nova República (1985 em diante). Bresser-Pereira (1996, p. 31-32), há mais de duas décadas, afirmou que o patrimonialismo prossegue “presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo [...] ainda que sempre condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista, não basta condená-la, será preciso também puni-la”.

A lógica pela qual o clientelismo se reproduz contribui para explicar sua permanência. É preciso observar, por exemplo, que no nível local, principalmente, a maior parte da população encontra-se habituada ao poder de base “tradicional”, identificando políticos como benfeitores, uma situação que é reforçada pelo fato de eles usualmente doarem “dinheiro, cestas de alimentação, remédios, cadeiras de rodas, dentaduras, etc. [...] a população

beneficiada acaba [assim] naturalizando essa relação, passando a considerá-la como a forma mais adequada para o atendimento de suas necessidades” (FIUZA; COSTA, 2015, p. 68).

Não significa, contudo o clientelismo estar assentado também numa base política “moderna”, apesar de habitualmente considerado ligado a elementos que datariam do período colonial. Não raro identificado ao coronelismo, não é o mais recomendável ignorar “o fato de ser aquele [o clientelismo] uma das formas características da democracia capitalista, e não uma condição externa à essa (‘ambiental’)” (FARIAS, 2000, p. 51), tema que será abordado melhor mais adiante.

É preciso destacar que o “coronelismo” foi uma forma assumida pelo mandonismo, também considerado um legado patrimonialista (COSTA, 2012), numa determinada época e em certos locais.

Este [último] talvez seja o conceito que mais se aproxime de caciquismo na literatura hispano-americana. Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos (CARVALHO, 2005, p. 133).

Mandonismo, portanto, do mesmo modo, não é sinônimo de clientelismo, ainda que, em razão das semelhanças entre ambos, não raro seja tomado dessa forma. O clientelismo, na realidade, “é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral” (CARVALHO, 2005, p. 134), pois uma relação clientelista é, em tese, uma relação de troca. De certa maneira, não acontece, no mandonismo e nem no coronelismo, ao passo que nele “o voto não é redutível nem ao mecanismo da troca mercantil, nem às formas de coerção física. Ao contrário, a legitimidade do ato eleitoral como uma obrigação moral se concretiza na doação pura e simples do voto ao candidato do coronel” (FARIAS, 2000, p. 51).

Essa “doação” se dá, especialmente, em virtude da permanência no campo de condições pré-capitalistas, ao qual geram conexões pessoais de poder e dependência, distinguidas em dois aspectos: o domínio econômico que os donos de terra possuem sobre os trabalhadores rurais; e uma relação pessoal de dependência, baseada no ato de ceder terras para o uso e expressa na concepção de uma lealdade ao proprietário da terra, ou potentado local (SAES, 1998).

A tradição, lembrando, tem seu papel na sustentação do mandonismo, o qual, “ancorado na apropriação do público pelo privado e na racionalidade subjetiva do sistema político, é um dos atributos mais representativos do patrimonialismo presente na administração pública brasileira” (COSTA, 2012, p. 129).

Há, ainda, o favoritismo, característica patrimonialista expressa pelos ocupantes dos cargos por deverem suas nomeações a uma “relação puramente pessoal de submissão ao senhor, e sua posição diante dos súditos nada mais é que o lado exterior desta relação” (WEBER, 2004, p. 255). Ou seja, dificilmente esses funcionários possuem condições de serem objetivos, no exercício das funções e, caso não tenha ficado claro, naquilo que Weber chamou “complexo patrimonial político”, praticamente, inexistiram as ideias de “competência” e “autoridade administrativa”, pelo menos, em seus sentidos modernos (WEBER, 2004, p. 263).

Obviamente, o favoritismo tipicamente patrimonial também deixou seu legado, o que é particularmente notado na forma como são preenchidos os cargos em comissão, conhecidos também como “cargos de confiança”.

Uma visão patrimonialista, personalista, como se o cargo fosse propriedade de quem dele dispõe para livre nomeação, e como se tal investidura não devesse observar os princípios da impessoalidade e moralidade, ou mesmo existissem à revelia do interesse público, mas em decorrência do interesse pessoal do agente político (COSTA, 2012, p. 141-142).

3.2 Face moderna da estrutura patrimonialista

Uma das conclusões da pesquisa foi que, mesmo que a visão de Faoro não possa ter sido descartada, tem perdido espaço em prol de outras em trabalhos recentes.

Kossmann (2010), por exemplo, afirmou que as convenções ditas “arcaicas” são somente um lado do patrimonialismo contemporâneo. A crescente tendência ao utilitarismo, na sociedade atual, vem a ser outro agente com potencial para fomentar sua conservação e reprodução.

É interessante observar que essa visão [utilitarista] independe da posição em que o indivíduo se encontra em relação ao Estado, ou seja, se ele está dentro do Estado (agente público), ele objetiva retirar deste o máximo possível para a satisfação de seus interesses e bens particulares; se estiver fora do Estado (cidadão), ele busca no Estado, sempre que lhe for conveniente ou necessário, a concretização desse mesmo objetivo individualista e

patrimonialista, porém, sempre que possível afastado do social e do coletivo (KOSSMANN, 2010, p. 43).

É nesse sentido, portanto que, ainda que vários autores apontem a permanência de mecanismos tradicionais e pré-capitalistas, como base do clientelismo, o próprio capitalismo, do mesmo modo, às vezes, tenha papel determinante, ao fornecer outro contexto para explicar, por exemplo, a lógica da compra de votos – que é um ponto essencial da política clientelista.

A condição socioeconômica para a proliferação do voto de barganha é a predominância de relações de produção capitalistas, basicamente a conversão da força de trabalho, através do assalariamento, em mercadoria – o que pressupõe a existência do trabalhador livre, isto é, despojado dos meios de subsistência, em particular do vínculo à terra. Trata-se do trabalhador que abandona a condição da dependência pessoal (o colonato, a moradia) frente ao dono de terras, para se submeter à dependência impessoal (o assalariamento) relativa às coisas (FARIAS, 2000, p. 50).

Dessa maneira, “o clientelismo não seria prática oposta à lógica do mercado econômico, ao contrário, seria um mecanismo político próprio e adequado à democracia burguesa e instrumento eficiente para garantir a implementação de políticas ‘modernas’” (LENARDÃO, 2006, p. 126).

Também é possível interpretar pela “lógica do mercado econômico”, porque uma maior concorrência política poderia estimular o clientelismo, ao menos, em que tal fenômeno já é usual. O motivo é que acarretaria redução do número de votos previstos para cada candidato e tornaria ações universalistas menos interessantes, visto que traria comparativamente menores ganhos eleitorais ficando, desse modo, iniciativas particularistas mais atrativas. Esse resultado, entretanto necessita de que certa parcela dos eleitores tenha respeito pelo trato clientelista e sejam, portanto, “fiéis”. Em locais em que “estes eleitores são em número reduzido, o retorno esperado do investimento em estratégias clientelistas é menor e, assim, o candidato tende a considerar outras estratégias de representação, mais universalistas” (ALMEIDA; LOPEZ, 2012, p. 71).

Além disso, numa sociedade mais predisposta a apreciar perspectivas impessoais e públicas, optar por táticas clientelistas é menos provável. A posição política e o grau de instrução dos cidadãos são alguns dos fatores que não se deve deixar de levar em conta.

Partidários da doutrina liberal ou da socialista, seriam menos propensos a adotar práticas clientelistas, em razão de estas doutrinas enxergarem nestas práticas, uma fonte de ineficiência econômica e de privilégios, respectivamente. No caso do nível de instrução, é razoável supor que

indivíduos mais instruídos, tendem a valorizar mais a impessoalidade e o universalismo e, assim, são menos propensos a participar de relações clientelistas (ALMEIDA; LOPEZ, 2012, p. 71).

Afora esses itens, o volume populacional é mais um dos elementos que parece influenciar o clientelismo, afinal, observa-se que há uma ocorrência superior dele nas cidades menores, nas quais “tendem a desenvolver um conjunto de valores sociais que tornam seus habitantes menos propensos a considerar a relação clientelista, em termos puramente instrumentais [...], tornando-a normativamente mais enraizada” (ALMEIDA; LOPEZ, 2012, p. 71). Além disso, nas pequenas cidades, por uma questão prática, existe possibilidade de saber com maior precisão sobre o apoio ou não dos eleitores a determinados candidatos. E, por outro lado, numa “abordagem mais econômica, cidades mais populosas permitem ganhos de escala na provisão de bens e serviços públicos e, neste sentido, desestimulam o particularismo e, por extensão, o clientelismo” (ALMEIDA; LOPEZ, 2012, p. 71). É temerário, entretanto afirmar que o aumento da população de um pequeno município, automaticamente, reduz o clientelismo porventura existente.

Quanto ao mandonismo, apesar de ligado a fatores anacrônicos, que pode parecer absurdo à primeira vista, também, assumiu uma feição “moderna”.

Exceto em obscuras regiões, é provável que o “coronel”, latifundiário pré-capitalista, que controla trabalhadores dependentes em suas terras, não exista mais. No entanto, será que não persistem os currais eleitorais, a fidelidade ao “coronel/empresário, homem de negócios” e a vinculação das escolhas eleitorais, nos vários níveis da eleição (estadual e federal)? Apesar dos avanços da democracia representativa, da urbanização, do voto livre e do maior acesso à informação, ainda existem evidências das políticas arcaicas nos municípios (SILVA, 2012, p. 23).

Basicamente, o mesmo pode ser dito sobre o favoritismo, visto que também iria se modernizar, para não ficar restrito aos membros do Estado.

O cidadão brasileiro médio é aquele que esbraveja contra os aviltantes apadrinhamentos expostos na mídia ou que ocorrem no seu município, no seu Estado, mas recorre ao “amigo de infância”, “ao colega de faculdade”, que “virou autoridade” para conseguir uma “boquinha” para um filho, uma nora. É aquele que aponta com vigor as injustiças cometidas por outrem contra si, mas que defende a ferro-e-fogo os privilégios que batem à sua porta (COSTA, 2012, p. 145).

Por último, os legados do clientelismo, mandonismo e favoritismo, indiscutivelmente, estão relacionados à mais célebre das categorias teóricas de análise: a corrupção. Esta última,

muito provavelmente, é a mais explícita demonstração da cultura patrimonialista brasileira, a qual se manifesta, principalmente, quando políticos dispõem de recursos públicos com fim de obter ganhos financeiros privados, “da concessão de favores ao setor privado, dos mecanismos legais de distribuição de itens orçamentários, do nepotismo e da obtenção de privilégios como autoconcessão de altos salários e aposentadorias” (SORJ, 2006, p. 15), funcionários públicos fazerem uso de seus cargos, objetivando conseguirem subornos e favores e indo além “se expressa no uso da força pela polícia para extorquir a população” (SORJ, 2006, p. 15).

Do mesmo modo, a corrupção e as outras três categorias teóricas de análise citadas anteriormente, igualmente, são percebidas em demonstrações menos célebres de nosso moderno patrimonialismo.

- O patrimonialismo privado, isto é, a apropriação de recursos públicos por agentes privados, geralmente através de licitações montadas para obter do Estado contratos superfaturados. Além dessa forma típica de patrimonialismo, que fez surgir uma burguesia contratista de Estado, existem outros mecanismos de favorecimento, como a obtenção de créditos subsidiados, a liberação de produtos não devidamente testados ou a obtenção de indenizações desproporcionais. [...]
- O patrimonialismo fiscal, repressivo e jurídico, isto é, a capacidade de manipular o sistema policial, fiscal e judiciário, utilizando mecanismos ilegais para assegurar a impunidade face à lei.
- Finalmente devemos mencionar um fenômeno que pode ser chamado patrimonialismo negativo, isto é, o uso do poder político para prejudicar ou efetivamente discriminar grupos sociais. No Brasil, a discriminação do sistema policial e judiciário contra os grupos mais pobres da população e particularmente contra os negros, tem sido uma constante histórica (SORJ, 2006, p. 15-16).

Caso não esteja claro como a corrupção se insere na lógica patrimonialista, basta recordar que é uma essência do patrimonialismo a “indivisão entre o público e o privado, em que o patrimônio pessoal do senhor e de sua família se misturava com o patrimônio público e, não raro, às vezes, era construído à sua custa” (COSTA, 2012, p. 146).

Para a assimilação de atributos mais modernos pela estrutura patrimonial brasileira, por fim, considera-se a questão de que seria o necessário para sociedades patrimoniais passarem, de fato, a modernas. A esse respeito, não há uma solução conclusiva, mas talvez esteja ligada ao cumprimento de condições muito específicas, tal como parece ter ocorrido, no caso australiano e envolveu a “vontade e determinação política” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 168) de superar uma situação de dependência econômica.

Apenas o próprio Estado foi capaz, quando as condições existiam, de tentar esta transformação, independentemente e às vezes às expensas dos partidos políticos e dos setores da sociedade civil. Esta falta de vontade e determinação política, é claro, não constitui um traço cultural ou psicológico, mas é resultado de uma situação de dependência interna que replicava, por assim dizer, a dependência externa do poder patrimonial em relação aos centros da economia mundial (SCHWARTZMAN, 2007, p. 168-169).

No caso brasileiro, o Estado, em certos momentos – como no período Vargas (1930-45), por exemplo – parece ter desenvolvido “vontade e determinação política” similar, entretanto a falta de “circunstâncias” adequadas impediu o sucesso pleno de uma política de autossuficiência econômica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa, resumidamente, aponta que se construiu, na administração pública brasileira, uma espécie de combinação entre o legado patrimonialista colonial e a mais moderna ordem racional-legal, pelo menos, parcialmente validando o conceito de “administração pública tupiniquim” elaborado por Zwick et al. (2012). Conceito esse definido basicamente como “uma administração pública flexibilizada, absorvendo elementos de vários modelos e experiências acumuladas, ao longo da história no Brasil e no exterior” (ZWICK et al., 2012, p. 295).

Os elementos do modelo patrimonial – embora de forma não oficial – ao longo do tempo, sobrevivem dentro do Estado, não obstante sua incompatibilidade com os demais modelos.

[...] mesmo ferindo a Constituição Federal e legitimando atitudes e costumes advindos das relações de poder e dominação, o modelo ainda se mantém arraigado na esfera política atual, pois a dependência da máquina pública se tornou cultural, mediada pela defesa de interesses particularizados. Assim, apesar de não dever integrar o modelo da administração pública tupiniquim, quando o pensamos como um tipo ideal de administração a ser conquistado, [...] a abordagem patrimonialista ainda persiste para demonstrar que não pode ser ignorada a presença dessa prática cultural, permanecendo sua superação como desafio (ZWICK et al., 2012, p. 295).

Por outro lado, a maior parte das informações elencadas vem apoiar a hipótese de que, apesar da persistência evidente das práticas patrimonialistas do Estado brasileiro, seu caráter é diverso da definição dita clássica de Faoro. Ou seja, da existência de uma impenetrabilidade reformista na estrutura burocrática/patrimonialista, ou como ele chama: “Estamento” (FAORO, 2001, p. 870).

De certo modo, chegou-se ao mesmo defendido por Ramos (1983, p. 197).

A burocracia não tem natureza, tem história. Conferir-lhe atributos fixos e imutáveis é incidir num erro de perspectiva histórica. Teoricamente, é lícito admitir que, numa etapa de avançado desenvolvimento econômico, social e cultural, a burocracia se despojara dos aspectos negativos que lhe têm sido associado como se fossem permanentes. Por si mesma, é que ela não pode superar as deficiências das condições gerais da sociedade em que se encontra.

O contexto histórico seria, de fato, a fonte dos fatores que determinam a conservação das características patrimonialistas da administração pública do Brasil, não quaisquer

condições intrínsecas a ela. Questões societais, assim, sejam as que mais precisam ser levadas em consideração, pois a cultura patrimonialista, que se manifesta no personalismo, favoritismo, corrupção e clientelismo, não está restrita à estrutura administrativa, na realidade, estando “profundamente arraigado[s] na cultura político-social do nosso país, o que explica a relativa tolerância por parte de segmentos da sociedade para com estas manifestações do patrimonialismo” (COSTA, 2012, p. 146).

Dessa maneira, mais que outra reforma da máquina pública, investir em medidas de desestímulo às práticas patrimonialistas da sociedade em si, “não apenas melhorando o sistema educacional, mas o transformando, a fim de imprimir capacidade crítica acerca dos temas centrais da democracia aos cidadãos” (GRISON, 2011, p. 131), talvez, viesse ter maior efetividade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível municipal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 2, p. 69-78, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998. 368 p.
- CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010.
- CARVALHO, C. M.; ARAÚJO, G. J. F. de. Transições políticas negociadas: uma análise dos processos de democratização de Brasil e Espanha. **Revista O Olho da História**, Salvador, n. 18, p. 1-11, jul. 2012.
- CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: _____. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p. 130-155.
- COSTA, G. P. da. **Heranças patrimonialistas, (dis) funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do estado em rede**: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira. 2012. 253 p. Tese (Doutorado em Administração)-Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.
- DOMINGUES, J. M. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaio e críticas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 187-192.
- ENDERLE, R.; GUERRERO, G. A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: “path dependence” patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do estado brasileiro. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, 11., 2008, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPEC Sul, 2008. p. 1-20.
- EVANS, P. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004. 404 p.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 914 p.
- FARIAS, F. P. de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 49-66, nov. 2000.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 413 p.

- FERRAZ, D. A. C. **A formação dos dirigentes públicos e a reforma da administração pública portuguesa: o modelo de formação seguido em alguns países da Europa e nos EUA.** 2004. 111 p. Monografia (Licenciatura em Gestão e Administração Pública)-Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2004.
- FERREIRA, A. Estado e economia no Brasil: 1930-1964: fundamentos da construção de um capitalismo urbano-industrial periférico. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 36, n. 1/2, p. 52-72, 2005.
- FERREIRA, J. M. C. O papel do cooperativismo no desenvolvimento da Economia Social em Portugal. **Verve**, São Paulo, n. 2, p. 88-122, 2002.
- FIUZA, S. C. R.; COSTA, L. C. da. O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 64-90, jan./jun. 2015.
- GRISON, L. **O patrimonialismo na administração pública: os cargos em comissão.** 2011. 155 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011.
- HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 224 p.
- HOLANDA, S. B. de. **Visão do paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2000.
- IANNI, O. Raízes da anti-democracia na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 14, p. 17-22, jun. 1988.
- KOSSMANN, E. L. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública.** 2010. 140 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010.
- LENARDÃO, E. **O clientelismo político no Brasil contemporâneo: algumas razões de sua sobrevivência.** 2006. 196 p. Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2006.
- LOMEU, E. **Reflexos e reflexões: democracia, estado e sociedade brasileira.** 2015. 82 p. Monografia (Graduação em Administração Pública)-Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2015.
- LOPES, A.; RODRIGUES, C. A modernização da administração pública passa por uma revolução burocrática. **Lusíada, Economia & Empresa**, Lisboa, n. 10, p. 95-139, 2010.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010. 392 p.
- MACHADO, E. de O. **A partilha da África.** 2005. Disponível em: <<http://mortalcombate.net/apartilhadaafrica.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003. 135 p.

NUNES, F. M. R. de A. **Os diretores-gerais: o recrutamento das elites administrativas no Portugal democrático**. 2012. 226 p. Tese (Doutorado em Sociologia Política)-Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012.

PAIM, A. **A querela do estatismo**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. 200 p.

PAIVA, C. H. A. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009.

PINHO, J. A. G. de. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações e Sociedade, Escola de Administração da UFBA**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, maio/ago. 1998.

PINTO, A. C. O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945). **Análise Social**, Lisboa, v. 35, n. 157, p. 1-22, 2000.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. 390 p.

RIBEIRO, R. J. B. Possibilidades de combate a corrupção pelo estado burocrático patrimonialista no contexto da sociedade informacional. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 32, n. 88, p. 75-85, abr./jun. 2001.

SAES, D. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. 2. ed. Campinas: Ed. UNICAMP, 1998. 187 p. (Coleção Trajetória, 1).

SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Org.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007. 290 p.

SILVA, G. da. O “coronelismo eletrônico” e a política na sociedade do espetáculo: uma abordagem histórica. In: SEMINÁRIO COMUNICAÇÃO E POLÍTICA NA SOCIEDADE DO ESPETÁCULO, 2., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2012. p. 1-26.

SILVA, L. P. da. **O patrimonialismo no Brasil: reflexos na formação e ação política das elites agro-exportadoras**. 2004. 76 p. Dissertação (Mestrado em Economia)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

SILVEIRA, D. B. da. **Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2005. 20 p.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2006. 169 p.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina:** quando a política faz a diferença. Brasília, DF: IPEA, 2015. 67 p.

VALADARES, J. L. et al. Laços de família: análise da administração pública numa perspectiva comparada entre Brasil e Angola. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2012. v. 1, p. 1-16.

WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Ed. UnB, 2004. v. 2, 580 p.

ZWICK, E. et al. Administração pública Tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 284-301, 2012.

**ARTIGO 2 - PATRIMONIALISMO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: OCASO OU
REPRODUÇÃO NA ESTRUTURA CARTORIAL BRASILEIRA**

**PATRIMONIALISM IN CONTEMPORARY BRAZIL: OCCASION OR
REPRODUCTION IN THE BRAZILIAN STRUCTURE**

**Artigo redigido conforme a NBR 6022 (ABNT, 2003) e formatado de acordo com o
Manual da UFLA de apresentação de teses e dissertações.**

RESUMO

Este trabalho é um ensaio que objetivou refletir a respeito do patrimonialismo, presente na estrutura cartorária brasileira, em especial, dos mecanismos utilizados com o fim de contornar a norma constitucional do concurso, enquanto meio exclusivo de ingressar nas funções de notário e oficial registrador e as tentativas de abolir tal restrição. Demonstra-se como tais estabelecimentos, por um longo tempo, estavam inseridos no Estado patrimonial, uma sólida tradição. Nesse sentido se manteve e graças, em parte, à singular natureza jurídica das serventias extrajudiciais, apesar da determinação legal de observar os princípios da administração pública. Como resultado, foi possível concluir que as disfunções administrativas da instituição cartorial se deve, além da tradição patrimonial, provavelmente, às conexões com as demais estruturas patrimonialistas, principalmente, no meio rural.

Palavras-chave: Patrimonialismo. Cartório. Hereditariedade. Concurso.

ABSTRACT

This work is an essay that aimed to reflect on the patrimonialism present in the Brazilian treasury structure, especially the mechanisms used in order to circumvent the constitutional norm of the competition as an exclusive means of joining the functions of notary and official registrar, and attempts to abolish such restriction. By demonstrating that as such establishments were for a long time embedded in the patrimonial State, a solid tradition in this sense was maintained and thanks in part to the unique legal nature of extrajudicial services, despite the legal determination to observe the principles of public administration. As a result, it was possible to conclude that, in addition to the patrimonial tradition, the administrative dysfunctions of the cartorial institution are probably due to the connections with the other patrimonialist structures, mainly in rural areas.

Keywords: Patrimonialism. Registry. Heredity. Contest.

1 INTRODUÇÃO

Para contextualizar a questão dos cartórios, fazem-se necessárias algumas informações quantitativas como apresentado por Barbosa (2018, p. A2):

Até o ano passado existiam 11.946 cartórios extrajudiciais, crescimento de 11,7% em relação a 2016, com o faturamento de R\$ 15,76 bilhões. Se fosse uma empresa, seria a 29ª maior empresa do país. 73% dos cartórios de protestos de títulos faturaram mais de R\$ 110 milhões em 2017. E o maior deles, localizado na Paraíba, faturou R\$ 256 milhões no segundo semestre do ano passado.

Há uma clara desproporcionalidade na receita dos cartórios, ainda mais evidente, quando se leva em conta a discutível qualidade que o público, em geral, observa no atendimento. Na hipótese, por exemplo, do “cidadão necessita [r] do serviço [de] cartorário como o registro de um imóvel, além de pagar caro, ainda, dispensa tempo em exagero, sem que o agente cartorário isso se preocupe, como se, para ele, o relógio fosse estático” (SERRA, 2010, p. 26). Uma insatisfação a qual é agravada pela tendência dessas atividades serem consideradas pelo senso comum como “supérfluas”, ou seja, apenas como um meio de fornecer rendimentos aos titulares do serviço notarial e de registro.

Chama atenção que, comparativamente ao contexto brasileiro, nos Estados Unidos, não há qualquer necessidade de assistência notarial para o comércio de imóveis. Neste ambiente, a “prova da propriedade está na palavra de quem vende dizendo ser o real proprietário e na boa fé de quem quer comprar. Não há necessidade de certidão emitida por nenhum órgão atestando a propriedade” (STANCATI, 2016, p. 101).

Uma discrepância que a diversidade das culturas talvez explique, como destacado por Stancati (2016, p. 110):

Quando se estuda a cultura norte-americana; seu esforço de separação da colônia que escravizava com altos impostos e sua tentativa de criar um novo mundo para os colonos ingleses insurgentes percebe-se a necessidade de a palavra ter valor. Um povo que possui sua cultura arraigada na honra da palavra, no mínimo acha estranho ter um terceiro, que provavelmente é um desconhecido, dizendo que a assinatura deste colono é dele mesmo. Como se ele não soubesse disso e como se sua palavra não valesse.

[...] Na outra face da moeda, a cultura brasileira que teve seu território invadido por estrangeiros dizendo serem donos da terra, necessita ter um documento para protegê-lo contra novos invasores. Ele precisa de um terceiro, com prestígio e boa fama, que assine um documento juntamente consigo, carimbe e sele para informar a todos que aquela terra ou aquele

direito pertence a ele. A palavra pode ser atropelada pelo invasor; o documento, não. Mesmo rasgado ou queimado há a possibilidade da cópia do original que fica num arquivo público.

Na prática, os “terceiros”, representados na figura dos cartórios, podem ser vistos de maneira controversa, pois:

Fraudes, desídia, descaso e até cumplicidade são frequentes em Cartórios de Notas que têm a prerrogativa de reconhecer firmas e autenticar documentos, exigência inútil para os falsificadores, burocracia sem utilidade prática para a administração e hábito adotado em benefício dos cartórios e em detrimento dos cidadãos (MESQUITA JÚNIOR, 2003, p. 42).

A utilização por Jaguaribe (2013) do termo “cartorial”, para qualificar o Estado brasileiro, assim faz todo sentido, dado que, como sintetizou Nunes (2003, p. 93-94), diz respeito a uma conjuntura cuja burocracia estatal está sob controle de redes clientelistas e, talvez por essa razão, “as agências e funções públicas não têm como missão principal a execução de tarefas orientadas para o público”. Imagem que, embora classicamente atribuída aos cartórios, indiscutivelmente, estende-se à burocracia pública de forma geral. Não obstante sua definição constitucional como um dos princípios da administração pública, a eficiência, via de regra, tende a ser desconsiderada por todos os níveis governamentais. No caso da “eficiência na atividade cartorária, é desenvolvida, como ato discricionário, em que o governante convenientemente transfere, pela via da terceirização, a delegação da atividade sem se preocupar com a qualidade do serviço que é prestado” (SERRA, 2010, p. 26).

Demonstra-se o mesmo no processo de implantação das políticas sociais, pelo fato de serem comumente redirecionadas a instalar novos corpos burocráticos, os quais o Estado confere “verbas e a ninguém ocorre fazer uma avaliação. [...] É bem expressivo dessa situação o fato de que, desde 1930, o país haja empreendido nitidamente o caminho da preferência pelos pobres e tudo fazer ‘pelo social’, enquanto a pobreza alcança níveis assustadores” (PAIM, 2000, p. 16). Torna-se, ainda, mais paradoxal o fato de a máquina estatal ter, para todos os efeitos, habitualmente, servido ao sustento de uma significativa parte da sociedade.

Privadas, até recentemente, de condições que permitissem sua participação no processo produtivo, as classes médias encontraram sua subsistência no parasitismo de Estado, estabelecendo-se um processo de barganha entre o voto clientelista e a nomeação igualmente clientelista para o desempenho, não exercido ou exercido insuficientemente, de cargos quase sempre ociosos. Na prática, a função do Estado se limitou à arrecadação fiscal, para atender a uma despesa quase toda aplicada na remuneração do próprio funcionalismo. Tratava-se, portanto, de verdadeiro subsídio, pago pela classe dominante dos

fazendeiros e comerciantes urbanos, à custa da semisservidão da mão de obra nacional, para sustentar uma classe média ociosa, integrando os quadros de um Estado cartorial que perpetuava essa ordem de coisas (JAGUARIBE, 2013, p. 55).

Tal ordem “Cartorial” se mantém, não obstante, na sua incapacidade de suprir satisfatoriamente as demandas trazidas pela modernidade e a relativa simplicidade da solução, ou, ao menos, do primeiro passo.

Desburocratizar o que é rotineiro, simplificar atos que dispensam complexidade, tratar todos como cidadãos, e não como delinquentes, constituem parte do esforço de dar credibilidade, estabilidade e certeza à ordem econômica, bem como à ordem legal vigentes no País, requisitos sem os quais continuaremos a ser, eternamente, um Estado cartorial e um País não mais que emergente (MESQUITA JÚNIOR, 2003, p. 52).

Chama ainda a atenção que, em Portugal, do qual o Brasil herdou tal estrutura, medidas mais resolutas visando à sua dissolução foram tomadas.

Pelo Decreto-Lei nº 28, de 13 de março de 2000, ainda durante o Governo do Primeiro-Ministro socialista Antônio Guterres, Portugal deu a faculdade de autenticar documentos a uma série de entidades e profissionais: (a) Juntas de Freguesia; (b) operadores dos Correios; (c) Câmaras de Comércio; (d) advogados e (e) solicitadores (MESQUITA JÚNIOR, 2003, p. 55).

No caso brasileiro, “no que respeita à atividade cartorial, [perdura] incólume e, em muitos sentidos, intacta entre nós, agravada em vez de abrandada” (MESQUITA JÚNIOR, 2003, p. 54), a despeito das tentativas de amainar esse legado. É preciso apontar aquelas realizadas, ainda, no regime militar de autoria do então Ministro Extraordinário do Programa Nacional Desburocratização, Hélio Beltrão.

Foram dezenas de atos oficiais que permitiram simplificar a vida dos brasileiros e evitar a emissão de documentos desnecessários. Nenhum desses avanços [entretanto] sobreviveu ao esforço do ministro que se empenhou em dar credibilidade e dignidade a todos os brasileiros. O poder corrosivo da burocracia pôde mais que a vontade da maioria dos cidadãos em se ver livre das mazelas que emperram uma nação ainda atracada aos laços herdados da Coroa Portuguesa (SERRA, 2010, p. 34).

Herança que vem integrar o chamado legado patrimonialista, em virtude de os cartórios particulares constituírem, na prática, um exemplo de “interpenetração da burocracia

à rede de parentesco e relações pessoais, integrando os burocratas e a própria burocracia dentro do esquema de apadrinhamento e sistema de poder” (PINTO, 2007, p. 14).

Permanece, assim, a dúvida, de como fica definido como problema de pesquisa: As práticas administrativas dos serviços notariais e de registro são manifestações da cultura patrimonialista da administração pública brasileira?

Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo é realizar uma reflexão sobre o patrimonialismo, que ainda persiste na ordem cartorial brasileira, principalmente, os meios utilizados com o intento de driblar a regra constitucional do concurso, como meio exclusivo de ingressar nas funções de notário e oficial registrador e as tentativas de abolir tal restrição. Para isso, são analisados os seguintes aspectos, ao longo das seções: “Legado Patrimonialista”, “Natureza Jurídica dos Serviços Notariais”, “Observância dos Princípios da Administração Pública pelos Serviços Notariais e de Registro” e “A relação entre a carreira nos serviços notariais e demais setores patrimonialistas”.

2 LEGADO PATRIMONIALISTA

Pode-se dizer que os cartórios, cuja nomenclatura apropriada, segundo o texto constitucional, é “Serviços Notariais e de Registro”, de certo modo, surgiram nos primórdios coloniais do Brasil, inicialmente, focados no âmbito imobiliário. Pinto (2007, p. 12) mostra que:

Num esforço para consolidar sua conquista na América, povoar e administrar seu território, sem grandes custos para a Coroa, Portugal organizou um sistema de doação de capitâneas hereditárias, dividindo o território em 12 capitâneas, a partir de 1530. Ao capitão donatário foi concedido o direito de demarcar e tomar posse de terras, doar sesmarias, enfim, administrar o território. Esta administração também implicava a nomeação de funcionários, dentre eles os tabeliães. Estas atribuições administrativas dos capitães donatários constavam nos forais remetidos pela Coroa.

Ao longo da história brasileira, a atividade cartorial de “registrar e arquivar ações ou negócios realizados entre particulares, ou entre particulares e o Estado” (PINTO, 2007, p. 12), permaneceu, essencialmente, com relativa similaridade, apesar de ter sido aprimorado e diversificado desde então. As escrituras públicas vieram assumir um maior papel, após a independência, em razão de serem consideradas úteis ao controle social. Mas apenas em 1888, por meio do decreto 9.886, que se instituiu o registro civil para casamentos e nascimentos (FERRET, 2013). Foi durante o período republicano, entretanto que os cartórios passaram pela maior parte das mudanças.

Em 1924, pelo Decreto 4.827, estabeleceu-se uma reorganização geral dos registros públicos. Em 1928, pelo Decreto 18.542, foi organizada uma disciplina unificada para a realização desses registros em todo o país. Por fim, realizadas mais algumas alterações, o sistema terminou sendo praticamente todo revogado pela Lei de Registro Públicos, Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, marco histórico e doutrinário do sistema registral brasileiro (FERRET, 2013, p. 19).

Destaca-se, contudo a introdução do concurso público como uma das mudanças mais significativas nesse tipo de concessão pública. Concessões são costumeiramente utilizadas e reconhecidas pelo direito administrativo, como alternativa válida à exploração estatal direta de serviços públicos. Quando realizada pelo Estado brasileiro, entretanto, usualmente, essa prática não teve intenção de diminuir sua ingerência, mas mantê-la ou mesmo criá-la (MIRANDA, 2000), como se deu no caso dos cartórios, conforme afirma Miranda (2000, p. 64):

De acordo com a tradição [...] como forma de agradecimento, presenteava-se com uma concessão de cartório. Deste modo, assegurava-se lealdade e gratificavam-se os bons serviços. Isso sempre constituiu um eficaz modo de controle político, pois quem concede direitos de exploração como se estivesse dando um presente quer defender seus próprios interesses.

Uma política claramente clientelista, personificada na tradição patrimonialista brasileira, sucessora da prática portuguesa cuja principal característica, ainda nos primórdios de sua monarquia, segundo Faoro (2001), era entregar benefícios (cargos, rendas, etc.) em troca de apoio político. Dentre outros objetivos, com a intenção de combater esse artifício, na década de 1970, foi introduzido o concurso público no processo de concessão cartorial, algo que, posteriormente, a constituição de 1988 consolidou, além de redefinir cartórios como serviços notariais e de registro.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. [...] §3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (BRASIL, 1988, p. 136).

Essa determinação foi complementada, posteriormente, pela Lei 8.935/94, a qual fixou que a titularidade dos concursos ficasse restrita à nacionalidade brasileira, habilitados em concurso público de provas e títulos, que fora isso disponha de capacidade civil, obrigações eleitorais e militares cumpridas, diploma de bacharel em direito e verificação de conduta condigna para o exercício da profissão. Essa prescrição, contudo não significou garantia de cumprimento pleno da norma constitucional.

Ocorre que, por se tratar de um serviço público de caráter privado, o consumo pela sociedade é inevitável, e a circulação financeira não sofre o mesmo controle da Administração Direta, portanto o vulto do retorno financeiro de tal atividade faz com que a implementação da norma constitucional seja de extrema dificuldade, visto que os titulares desses cartórios que vêm sendo “herdados” há várias gerações recusam-se a deixar de exercer suas funções para desocupar a titularidade que deveria ser preenchida mediante concurso público. Gize-se que dos 13000 cartórios extrajudiciais existentes no País, conforme divulgação do Conselhos Nacionais de Justiça, 7800 encontram-se em situação irregular (AMARAL, 2010, p. 9).

Tal situação decorre de algumas brechas, como, por exemplo, ter ficado reservado ao “titular, [...] o direito de indicar o substituto, muitas vezes, seu próprio filho ou parente, o qual pode requerer a titularidade, o que acarreta a permanência da concessão por algumas gerações

de uma mesma família” (PINTO, 2007, p. 13). Esse fato está relacionado, entre outros fatores, com a má redação, acidental ou intencional, do parágrafo segundo do artigo 15 da própria Lei 8.935/94, que dispõe: “[...] ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro” (BRASIL, 1994, p. 17500).

É provável que a intenção original fosse essa liberação ficar restrita ao primeiro concurso, permitindo, assim, “aos que estivessem no exercício das delegações [...] a oportunidade de disputar a permanência na função, considerando que até o advento da Constituição de 1988, não havia exigência de formação no curso de Direito para o exercício da atividade” (FILIPPO, 2006, p. 87-88). No entanto, a forma como foi redigido deu margem para fazer uma interpretação ampla, havendo ainda o fato de a lei não dizer expressamente “serviço ininterrupto”, permitindo que se possa considerar aceitável uma experiência descontínua de dez anos.

Outra brecha verificável está no § 2º, do art. 39 da já citada lei, a qual visava simplesmente evitar a descontinuidade do serviço notarial e registral. Seu texto infere que “[...] extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso” (BRASIL, 1994, p. 17500). O exercício dos substitutos não deveria exceder seis meses, contudo não é incomum esse limite não ser respeitado.

Surge, assim, a figura do interino da serventia, ou seja, aquele que exerce de modo precário as funções de notário e/ou de registrador imobiliário até ocorra um novo concurso de provas e títulos, no qual o candidato, devidamente aprovado e classificado, opte por aquela serventia extrajudicial vaga. O problema é que muitos destes concursos acabam demorando significativamente para serem realizados e finalizados, fazendo com que muitos interinos encontrem-se a frente destas serventias por anos a fim (PEIXOTO NETO, 2015, p. 803).

Inegavelmente, passou a existir pouco interesse por parte dos responsáveis para a realização desses concursos, em razão dos “interesses obscuros” contrários ao prosseguimento dos procedimentos (KIRIHATA, 2015). Tanto que um número considerável de notários interinos, inclusive, chegou a solicitar mandado de segurança, “invocando o direito adquirido à titularidade por estarem ocupando aquela função pública por muitos anos” (FILIPPO, 2006, p. 90). Prevaleceu no STF, entretanto o entendimento constitucional de que substituir o titular notarial, em virtude de sua aposentadoria ou morte, não assegura qualquer direito adquirido de

efetivamente ocupar a função. O concurso, desse modo, permaneceu como única maneira legal de assumir posição de notário ou tabelião em serventia.

Os concursos de provas e títulos são obrigatórios, tanto para o ingresso nas funções de notário e/ou registrador, quanto para a remoção de um serventia para outra. Não admitindo a hipótese de permuta, algo no passado frequente, mas que em virtude da grande diferença de faturamento entre as serventias poderia causar um ferimento do mérito auferido por um concurso público, mantendo um sistema quase familiar de perpetuação (PEIXOTO NETO, 2015, p. 803).

Em decorrência disso, há um projeto de emenda constitucional, a PEC 471 (apelidada de PEC “trem da alegria” dos cartórios), o qual propõe reescrever o terceiro parágrafo do artigo 236, para que passe a ter o seguinte formato:

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses, **ressalvada a situação dos atuais responsáveis e substitutos, investidos na forma da Lei, aos quais será outorgada a delegação de que trata o caput deste artigo** (CASSIANO, 2007, grifo do autor).

Observa-se, no entanto um forte sentimento de rejeição a essa PEC por parte de diversos autores. Os motivos da objeção ocorrem, dentre outros aspectos:

O Concurso Público foi instituído para pôr fim a situações que permitiam o provimento de vagas para Registrador ou Notários sem concurso, mas por livre escolha da Administração Pública, inclusive em virtude de apoio político. Na contramão do processo democrático, a ressalva que agora se pretende incluir no texto constitucional inviabilizará os concursos de ingresso nos Serviços Notariais e Registrais daqueles que estão vagos ou que irão vagar (PAIVA, 2003).

Pode-se argumentar que, como uma das chamadas cláusulas pétreas constitucionais “considera que os princípios da igualdade e do concurso público são direitos fundamentais [...], dessa forma, não poderia ser objeto de deliberação por proposta de emenda constitucional, haja vista que está tendente a abolir direitos e garantias individuais” (CASSIANO, 2007). Os críticos da proposta afirmam que essa PEC está longe de ser um caso isolado, pois “tramitam na Câmara dos Deputados diversas propostas tendentes a mitigar ou abolir a exigência de concurso público, o que significa mais uma tentativa de burla ao que foi estabelecido pelo poder constituinte originário, sem que haja justificativa plausível” (FERNANDES, 2007, p. 28).

Visto os “herdeiros” dos titulares tenderem a buscar, sem embaraço, resguardar os seus supostos direitos de sucessão notarial, a despeito das normas constitucionais discordantes sobre o assunto, torna-se possível deduzir que, aparentemente, a atividade cartorial ainda carrega um resolutivo legado patrimonialista.

Como dito anteriormente, a atividade cartorial surgiu, no Brasil, ainda no período das capitâneas hereditárias, inclusive, originalmente cabendo aos donatários apontar os ocupantes ao cargo de tabelião. Após a extinção das capitâneas, o próprio rei passou a fazer essas nomeações (ÁLVARES, 2014), fato que permite demonstrar o formato patrimonial da estrutura cartorial, ao longo da época colonial e da administração pública de forma geral.

Pelo fato de o cargo ser nomeado pelo rei, não poderia ser exigido preparo nem aptidão necessários para o exercício da função, de forma que muitas vezes o cargo era entregue a pessoas que não eram merecedoras. Todavia, essa não era característica exclusiva das atividades notarias e de registro, muitos cargos da burocracia profissional podiam ser alienados ou adquiridos como forma de recompensa oferecida pela Coroa (SCHNEIDER, 2014, p. 9).

Uma evidência da indiferença da Coroa por esses cargos é que, não raro, ela os distribuía para as viúvas e órfãs, a fim de servirem de dote às beneficiárias (SCHNEIDER, 2014). Desse modo, observa-se que as ocupações cartorárias de notário/tabelião e registrador foram, para todos os efeitos, por um longo tempo, consideradas como de posse “privada”, tanto que transmitidas hereditariamente. A Lei de 11 de Outubro de 1827, ao proibir, em seu artigo primeiro, que a qualquer ofício de Justiça ou Fazenda fosse concedido como título de propriedade, encerrou essa conduta oficialmente, mas paralelamente não a impediu de prosseguir de forma velada, pois, apesar de “proibir que tais ofícios fossem transmitidos a título de propriedade, [...] permitiu que fossem conferidos a título de serventia vitalícia a pessoas dotadas de idoneidade para tanto e que servissem pessoalmente aos ofícios” (SCHNEIDER, 2014, p. 10).

Ao não impor obrigatoriedade de instrução na área jurídica, ou mínimo tempo de experiência no exercício das funções citadas, a prática garantiu a passagem da titularidade dos cartórios para os descendentes, por meio de progresso profissional, cujos “titulares [meramente] começaram a empregar seus parentes como escreventes, os quais, pela progressão funcional, chegavam ao posto de titular” (MIRANDA, 2000, p. 64). Além disso, o método de ingresso no serviço, se mantém por um longo período, praticamente, sem alterações, com relevantes consequências, como observa Álvares (2014, p. 71),

O provimento das serventias por nomeação gerou efeitos nefastos à atividade, pois permitiu o ingresso de pessoas que não tinham qualquer preparo e vocação. As nomeações tinham motivações políticas e até mesmo podiam ser compradas, como ocorre com os títulos nobiliários. Até hoje os efeitos de tal prática estão arraigados no inconsciente coletivo. Há uma crença popular de que os “cartórios” são passados de pai para filho, como se integrassem a herança ou fossem patrimônio privado. E o pior é que até entre os operadores do direito esta ideia ainda é disseminada.

Os cartórios, desse modo, antes da implantação dos concursos, poderiam ser classificados como um caso exemplar do chamado “patrimonialismo institucionalizado”, o qual se manifestaria quando “publicizado de forma normatizada, [e] podendo ser observado, nos próprios diplomas legais ou nas próprias instituições, que compõem as entranhas do Estado, sempre com uma conotação ou finalidade mais privatista, privilegiadora, do que propriamente pública” (CAMPELO, 2010, p. 303).

Situação que talvez ajude a explicar a iniciativa do governo militar, visando estatizar o sistema notarial e registral, o qual está contido em um dos artigos incluídos na Constituição de 1967, pela EC 7, de 1977. O Artigo 206 dispõe que:

Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios e nomeados em caráter efetivo.

§ 1º. Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias.

§ 2º. Fica vedada, até a entrada em vigor da Lei Complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos.

§ 3º Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a receber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos (BRASIL, 1977, p. 4147).

A EC 22, de 1982 (BRASIL, 1982), embora confirmando oficialização das serventias extrajudiciais (cartórios), foi, no entanto, contrária, ao não definir os titulares como servidores públicos e lhes assegurando receber o total das remunerações pelas atividades realizadas no local (LIMA FILHO, 2006). Essa contradição pode ser lida, além do Artigo 206, também no artigo 207, ao afirmar que:

[...] as serventias extrajudiciais, respeitadas a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma de legislação dos Estados, do Distrito

Federal e dos territórios, observados os critérios de nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos (BRASIL, 1977, p. 4147).

Mas, mesmo o concurso público como meio de obtenção da titularidade cartorária ter sido instituído ainda no regime militar, ele só foi regulamentado, em meados da década de 1990. Isso se deu em resposta à Constituição de 1988, por meio da Lei nº 8.935/94, que estabeleceu, dentre os requisitos para exercer cargo notarial e registral, a aprovação em concursos e a forma pela qual se deveria ocorrer o preenchimento das vagas.

A aplicação do provimento das funções de encarregados dos serviços notariais e de registro mediante concurso, entretanto, independente da imposição legal e constitucional, enfrentou e ainda enfrenta resistências (KIRIHATA, 2015). Um método, por exemplo, que os cartoriais vieram utilizar, com frequência, objetivando manter a titularidade de uma serventia específica na própria família, era a não rara e, em certa medida, bastante eficaz, prática de permuta.

Empossado, aquele que foi aprovado em concurso local para uma serventia de baixa renda (em regra pessoa jovem) obtém, por meio de permuta (e, portanto sem a concorrência inerente aos concursos públicos), a titularidade de serventia bastante rentável. A serventia mais rentável, no mais das vezes, tem por titular pessoa mais velha. E o patronímico dos permutantes é o mesmo (FIGUEIRÓ, 2010, p. 46).

A ampla incidência dessa prática no Paraná chamou a atenção, tanto que foi tema da reportagem “O Jeitinho paranaense de regular cartórios” da Gazeta do Povo de 3/10/2010, a qual, entre outras informações, revelou quão desproporcional isso é, quando se compara com outros Estados, posto que “a ‘perpetuação das famílias’ em cartórios rentáveis, [...] consta no julgamento de 127 cartórios brasileiros, quase todos no Paraná [...]: Minas Gerais (três), Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará, Piauí, Rondônia e Tocantins (um em cada)” (MACHADO, 2016, p. 45).

Essa resistência aos concursos, contudo, talvez, manifeste-se mais notoriamente na concepção da já citada, PEC nº 471/05, cuja proposta é efetivar os “responsáveis interinos e/ou substitutos, sem aprovação por concurso público, que assumiram serventias extrajudiciais no período de 1988 até 1994” (CONTI JÚNIOR; REITER, 2017, p. 17). Intervalo este desprovido da lei de regulamentação do setor, prevista pelo primeiro parágrafo do artigo 236 da constituição federal (a lei 8.935/94), sob o argumento que “os responsáveis por cartórios extrajudiciais que estão há anos, na qualidade de responsáveis, que investiram

sua vida e recursos próprios, prestando relevante trabalho público e social, estariam desamparados devido à esta vacância” (CONTI JÚNIOR; REITER, 2017, p. 23).

O princípio da não interrupção dos serviços públicos, ou Continuidade dos Serviços Públicos, como é mais conhecido, é o único preceito que teoricamente a PEC em questão atenderia, pois, acaso ocorra desativação de serventias “devido à falta de interesse dos candidatos aprovados por meio de concurso público, a população local estaria sendo prejudicada em parte, [...] sendo necessário deslocar-se para outras cidades que ofereçam os serviços notarias e registrais necessitados” (CONTI JÚNIOR; REITER, 2017, p. 28). Por outro lado, é possível interpretar o favorecimento de relativamente poucos indivíduos que exercem interinamente as funções de tabeliães e registradores, como situação em desacordo tanto com o princípio da Impessoalidade quanto da Supremacia do Interesse Público (CONTI JÚNIOR; REITER, 2017).

Além disso, neste princípio evidencia-se uma incompatibilidade entre a PEC 471 e a legislação vigente. Conti Júnior e Reiter (2017, p. 28), a este respeito pontuam que:

Adentrando no aparato formal das normas, necessário observar o artigo 236, §3º da Constituição Federal, bem como o artigo 14, I, da Lei nº 8.935/94, do qual é estabelecido, única e exclusivamente, a aprovação por meio de concurso público de provas e títulos para ingresso na atividade notarial e registral. Como identificado anteriormente, a PEC nº 471/05 objetiva a efetivação da titularidade dos responsáveis substitutos e interinos que assumiram de forma temporária, serventias vagas no período de 05 de outubro de 1988, promulgação da Constituição Federal, até 18 de novembro de 1994, promulgação da lei regulamentadora das atividades notariais e registrais. Visto isso, observa-se que o ingresso na atividade viria a ocorrer de forma diversa ao previsto na legislação constitucional e regulamentar.

Isso destoa também do entendimento que tem predominado nas decisões judiciais sobre a inexistência do suposto direito adquirido dos substitutos das funções cartoriais de as exercerem em caráter definitivo (CONTI JÚNIOR; REITER, 2017). Conceção, resumidamente, baseada na ausência de qualquer conexão sucessória entre as funções do antigo titular e de seu substituto interino.

Em suma, pode-se afirmar que, conforme entendimento majoritário na doutrina e na jurisprudência, a delegação se dá de forma originária, ou seja, sem que haja qualquer vinculação com o notário ou registrador anterior, não havendo, desta forma, qualquer tipo de sucessão, seja ela tributária, civil, trabalhista ou comercial. Isto ocorre, pois, com a vacância da serventia extrajudicial (por morte, renúncia, aposentadoria voluntária, invalidez ou perda – Art. 39, Lei nº 8.935/94), o Estado retoma a delegação. Com a nova outorga, o novo delegado receberá do Estado apenas o acervo público da

serventia, isto é, os livros, classificadores, sistemas etc que permitam a continuidade do serviço público. Entre a vacância e a nova outorga, o Estado passa a responder pelo expediente vago, designando, para tanto, uma pessoa de sua confiança para o exercício de tal função. Estes interinos agem em nome e por conta do Estado, ao contrário do que ocorre com o novo delegado que atuará por conta e risco próprios (ÁLVARES, 2014, p. 84-85).

Na prática, a sucessão ocorria, por meio de uma “pessoa de sua confiança”, não raro possuindo parentesco de algum nível com o responsável precedente pelos serviços notariais e de registro, o que acentua o emprego de membros da mesma família numa serventia, justificada por uma suposta garantia de “confiança” e, talvez, qualidade (RICHTER, 2012). Como observado pelo relato do filho de um Oficial de Registro, que também exerce atividades na serventia sob a responsabilidade de seu pai, incluído no trabalho de Richter (2012, p. 100):

Era uma prerrogativa do Oficial Ajudante na época, se passava o cargo para aqueles de confiança. Quem é o melhor para assumir quando abre uma vaga? Aquele que tem a prática. Hoje com o concurso, além da demora na substituição do titular por causa dos editais, é um bacharel em direito que vai assumir. Mas não sabe nada! Ele tem só a teoria e na prática as coisas são muito diferentes.

Mas, em todo caso, como a dita herança patrimonialista acaso seja insuficiente, para explicar o fato da contratação de parentes do titular na serventia sob sua responsabilidade permanecer frequente, um aprofundamento é necessário.

3 NATUREZA JURÍDICA DOS SERVIÇOS NOTARIAIS

Em janeiro de 2009, o MP do estado do Mato Grosso fez uma consulta ao Conselho Nacional de Justiça sobre a observância ou não, nas serventias extrajudiciais, da Resolução nº 7/2005 do próprio CNJ, cujo primeiro artigo declara expressamente proibição do “nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados”, e da Súmula Vinculante nº 13/2008 do STF que em seu texto o veta de forma ainda mais ampla (MP..., 2009).

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, 2008, p. 1).

Mais especificamente, buscaram confirmar seu entendimento de “que os serviços notariais e de registro, embora sejam exercidos em caráter privado, possuem natureza pública e, por isso, devem ser submetidos às normas que proíbem a prática do nepotismo nos órgãos públicos” (BRASIL, 2009). O órgão regulador, após alguns meses, respondeu:

Como se infere, essa Resolução só tem aplicação no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, sendo certo que, nos termos do art. 92 da CF/88, esses órgãos são:

- I - o Supremo Tribunal Federal; I-A o Conselho Nacional de Justiça;
- II - o Superior Tribunal de Justiça;
- III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI - os Tribunais e Juízes Militares;
- VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

De sorte que as serventias extrajudiciais, por óbvio, não compõem ou integram o Poder Judiciário, afastando-se a incidência da referida Resolução nº 7 e das demais que lhe impuseram alterações pontuais (BRASIL, 2009).

Predominou, além disso, a interpretação que notários e registradores, por exercerem suas funções de forma “privada”, embora em regime de delegação pública e sujeitos à

fiscalização do Judiciário, conforme o estipulado pelo art. 236 da Constituição Federal, não poderiam se classificar como servidores públicos ou equivalentes (FALCÃO, 2009).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que os notários e os registradores exercem atividade estatal mas não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público (ADI 2.602-0, Rel. Min. Eros Grau) de sorte que, não recebendo vencimentos do Estado e remunerando seus empregados com recursos próprios, nada impede que tenham parentes contratados pelo regime da CLT posto que estes só poderão ser titulares de serventias se aprovados em concurso de provas e títulos, desde que os contratantes sejam titulares concursados.

II) – A Res. 7/2005 do CNJ disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, segundo a dicção do seu art. 1º, não tendo, portanto, incidência sobre a atividade exercida pelas serventias extrajudiciais, as quais não se caracterizam como órgãos desse Poder, que apenas exerce fiscalização sobre elas (BRASIL, 2009).

Suplanta-se, desse modo, a visão de que, por prestarem um serviço público, as serventias extrajudiciais precisam também obedecer integralmente aos princípios da administração pública (FALCÃO, 2009). Perspectiva do conselheiro Joaquim Falcão, que defendeu não haver impedimento para o CNJ estender também aos serviços da administração judicial as normas pelas quais os entes do Judiciário estão submetidos. Como ambos satisfazem o objetivo análogo da “administração da justiça”, na sua opinião, não haveria ali uma questão “de direito, mas de se determinar a política de recursos humanos que melhor atende ao princípio da moralidade e eficiência de um serviço público” (FALCÃO, 2009, p. 245).

No entanto, apesar do sobrepujamento da posição divergente de Joaquim Falcão e outros conselheiros, só o fato de ter havido semelhante divergência é um tanto significativo, uma vez que demonstra quão subjetiva foi a deliberação, talvez, em razão da ausência de um paralelo para o CNJ se basear, tal qual observou outro dos conselheiros citados, Paulo Lôbo, em seu voto divergente, a respeito de como notários ou registradores não têm “qualquer paralelo com atividades privadas concedidas pelo Poder Público” (BRASIL, 2009). Como são classificados como um tipo de concessão, os “agentes delegados”:

[...] são particulares – pessoas físicas ou jurídicas, que não se enquadram na acepção própria de agentes públicos – que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores

públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nessa categoria encontram-se os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os titulares (pessoas naturais) por delegação dos serviços públicos notariais e registro, na forma do art. 236 da CF, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, as demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo (MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 85).

Pode-se dizer, assim, que, de modo igual às concessões em relação ao ente público, os serviços notariais e de registro são uma “categoria à parte” das concessões, tanto que distinguidos na Constituição dos demais modelos de delegação, esses regulamentados pela Lei nº. 8.987/95, a qual determina que vai caber “ao titular do serviço (União, Estados, Distrito Federal ou Município, conforme o caso) decidir sobre a concessão do serviço, que passará a ser prestado pelo particular, respeitando os termos da lei que autorizar a transferência, bem como deverá ser precedida de licitação” (FILIPPO, 2006, p. 29).

As serventias extrajudiciais, desse modo, destoam-se das outras prestações de serviço delegado, primeiramente, pelo fato da atribuição se dar mediante concursos, nos termos especificados previamente e não por licitações (FILIPPO, 2006). E, em segundo lugar, há o tipo de vencimento, em cada caso, o qual, nas outras concessões, é por meio de tarifas, ao passo que os estabelecimentos cartorários cobram taxas (um tipo de tributo) pela prestação dos serviços e, como tal, são parcialmente repassados ao Estado.

Os emolumentos referentes às atividades notariais e de registro no Brasil não constituem apenas receita dos cartórios. Parte dos emolumentos são repasses obrigatórios para instituições não relacionadas à função notarial e de registro. Assim como no caso do total dos emolumentos, os repasses são determinados em legislações estaduais.

Verificação realizada em doze Estados cujas informações sobre composição de repasses encontravam-se disponíveis (Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Sergipe) indica expressiva presença desses componentes nos emolumentos. Simulação para atividades notariais e de registro necessárias para transferência de propriedade de imóvel nesses Estados aponta que 16,2% (em média) se referem a repasses e 83,8% (em média) são receita bruta dos cartórios (GUEDES FILHO et al., 2009, p. 17).

O percentual de repasse nos estados de São Paulo, Minas e Rio de Janeiro, os mais elevados, chamam atenção: 37,7%, 31,9% e 24,7%, respectivamente (GUEDES FILHO et al., 2009).

A questão da natureza jurídica propriamente dita também se destaca, visto que tabeliães possuem status legal próximo ao dos servidores, enquanto “as relações entre as empresas prestadoras de serviço público, bem como os portadores de autorização e permissão para execução de serviços públicos, mantêm com o Estado uma relação contratual” (FILIPPO, 2006, p. 36). Contam, portanto, com tempo de duração contratualmente definidos, ao contrário da delegação notarial caracterizada pela vitaliciedade.

Além disso, as concessões, em geral, estão integralmente sujeitas ao Código de Defesa do Consumidor, já as atividades notariais apenas de um modo parcial (FILIPPO, 2006). Impelidas pelo princípio da legalidade, submetem-se a “normas estatutárias, independentemente de hierarquia, sejam elas leis em sentido formal, portarias ou instruções da Corregedoria do Poder Judiciário” (FILIPPO, 2006, p. 33).

Ainda, com respeito à sua definição jurídica, os notários diferem também de outros concessionários pelo “poder de polícia” que fazem, no exercício de suas funções, visto o “princípio da autoria aplicável ao ato notarial, com desdobramento em outros princípios como o da segurança jurídica, da eficácia, da legalidade e da cautelaridade. Impõe ao notário o poder-dever de exercer poderes tipicamente de império” (HELENA, 2012, p. 51), permitindo-lhes rejeitar ou modificar as ações jurídicas que lhes são apresentadas.

Todos esses fatores demonstram a subjetividade a que está envolvida, quando se buscam definir juridicamente os serviços notariais e registrais. Para Filippo (2006, p. 37):

Uma coisa é certa, perante um caso concreto, não se pode buscar a solução em fórmulas preestabelecidas, ou em conceitos plenamente sedimentados. Pode-se dizer que nem sempre haverá uma “caixinha”, onde estará guardada a solução do problema, e nem sempre o que foi útil na solução de casos análogos, será adequado, quando se tratar de serviço notarial.

Todos esses aspectos discutidos, entretanto se apresentam significativamente alheios teoricamente à concepção que normativamente predomina neste momento e os próprios tribunais têm assumido (FÜNKLER, 2012). Conforme o ministro Luís Roberto Barroso do STF, enquadra os serviços notariais e de registro numa categoria própria entre as quatro possíveis da sua sistematização dos tipos de prestação dos serviços públicos.

(I) O primeiro regime é aquele em que apenas o Poder Público, com exclusividade, pode prestar determinados serviços, caso típico dos serviços públicos inerentes (como defesa nacional, diplomacia, segurança pública, prestação de jurisdição, atividade legislativa, dentre outros). Não se cogita, ao menos no estágio ideológico atual, de particulares assumindo essa espécie de serviço.

(II) A segunda possibilidade constitui a regra geral em matéria de serviços públicos, prevista no art. 175 da Constituição e reproduzida quando da previsão de vários serviços específicos. Por este regime, o Estado pode explorar diretamente o serviço ou delegar sua execução aos particulares por meio de concessão, permissão ou autorização, sempre através de licitação. A decisão a esse respeito estará na esfera infraconstitucional.

(III) A terceira possibilidade prevista pela Constituição é a da prestação conjunta do serviço pelo Estado e pelos particulares. Nessa hipótese, porém, diversamente do que se passa com a regra geral do art. 175, a execução dos serviços pela iniciativa privada dependerá, no máximo, de uma licença - ato administrativo vinculado - uma vez atendidas as exigências legais. É o caso dos serviços de educação (CF, art. 209), saúde (CF, art. 199) e previdência (CF, art. 201 e seguintes). A própria Constituição delega aos particulares a prestação desses serviços e o legislador infraconstitucional não poderá obstruir essa faculdade.

(IV) O último regime constitucional acerca da prestação de serviços públicos é aquele em que a Constituição atribui ao particular, de forma direta, mediante concurso público, e com exclusão do Poder Público, o desempenho da atividade. É o que se passa com os serviços notariais e de registro, nos termos do art. 236 da Carta em vigor (BARROSO, 2007, grifo do autor).

4 OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

A administração pública, seja direta ou indireta, conforme determina o artigo 37 da Constituição Federal, deve atender “aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988, p. 36). Mas, de acordo com o tópico anterior, a impessoalidade não precisaria ser acatada pelos estabelecimentos extrajudiciais, ao fazer contratações, à medida que, segundo o entendimento do CNJ, não é possível qualificar notários e registradores como servidores públicos, conseguinte indicando que os ditos princípios da administração pública não orientam as atividades notariais.

Entretanto, em uma das decisões do STF, os valores cobrados pelos serviços notariais e de registro foram considerados como tendo a condição de tributo e, desse modo, classificados “como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente à essa especial modalidade de tributo vinculado” (BRASIL, 1995). Além de, segundo o interpretado pelo tribunal, a função notarial e registral estaria, por suas próprias feições, munida de “estatalidade”.

As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas “a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos” (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos (BRASIL, 1995).

Os tabeliães, assim sendo, como, na prática, recebem um tipo de tributo em troca de seus serviços, já estariam, segundo o supremo, automaticamente “revestidos de estatalidade, sujeitando-se, entretanto às normas específicas da Administração Pública” (GUIMARÃES, 2016, p. 40). De certa forma, também, definido pela Lei nº 8.935/94, cujo artigo 30, no qual são fixados os deveres de notários e oficiais de registro, o inciso XIV estabelece que lhes é exigido “observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente” (BRASIL, 1994), e a primeira das “infrações disciplinares” da categoria que o artigo 31 especifica é “a inobservância das prescrições legais ou normativas” (BRASIL, 1994). Essa lei institui que esses profissionais devem “atuar com obediência às normas técnicas estabelecidas nas normas legais e regulamentares (Resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça, Órgão Especial dos Tribunais de Justiça, Conselhos da Magistratura e das Corregedorias Gerais de

Justiça)” (GUIMARÃES, 2016, p. 40). Significa, desse modo, a observância ao princípio da legalidade pelos titulares dos serviços notariais e de registro e, conseqüentemente também, aos demais princípios constitucionais. Para Menezes (2008, p. 4-5):

Há que se entender [...] que o tabelião e o registrador têm o dever legal de prestar consultoria e assessoramento jurídico, quando necessário, para uma melhor prestação de serviço e evitando inclusive vícios que possam acontecer na efetivação de um negócio, podendo até mesmo dar conselhos e emitir juízos de valor, claro que com ponderação. As palavras de ordem são precaver, acautelar, conduzindo as partes para a melhor solução na realização espontânea do direito, atendendo, evidentemente, ao interesse de ambas. Além de consultor e assessor jurídico, o notário ou registrador também encontra, dentro do princípio da legalidade, a função de polícia jurídica e de redator especializado.

A legalidade, em decorrência do exposto, acaba por servir como garantia de respeito do tabelionato pelos outros princípios no exercício de suas atividades. O artigo 37 permite, inclusive, interpretar leis anteriores à Constituição de 88 como impondo concordância do setor público aos princípios da administração pública, tal qual a lei 6.015/73 ou Lei dos Registros Públicos, cujo décimo primeiro artigo, pode-se dizer que veladamente, determina a aplicação da impessoalidade no meio notarial (GUIMARÃES, 2016). Isto é, os “[...] oficiais adotarão o melhor regime interno de modo a assegurar às partes a ordem de precedência na apresentação dos seus títulos, estabelecendo-se, sempre, o número de ordem geral” (BRASIL, 1973). Igualmente se aplica ao artigo 16 da mesma lei, em que dispõe: “[...] oficiais e os encarregados das repartições, em que se façam os registros, são obrigados: 1º) a lavrar certidão do que lhes for requerido; 2º) a fornecer às partes as informações solicitadas” (GUIMARÃES, 2016, p. 41). E, nesse sentido, a necessidade de deferência do notariado pelo princípio da impessoalidade e moralidade foi confirmado pelo parecer de Vicente de Abreu Amadei, então Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, aprovado em 03/05/2006 pelo então Corregedor Geral, Gilberto Passos de Freitas (BRASIL, 2008).

Seguir o princípio da moralidade, contudo nem sempre significa meramente agir de acordo com as normas legais, dado que considerar uma ação imoral não a torna automaticamente ilegal (MENEZES, 2008). Conforme define Gasparini (2003), o administrador público atua moralmente, quando além de, em conformidade à legislação, exerceria sua função levando em conta a “moral” e do modo que melhor promova o “interesse público”. Um procedimento, embora tecnicamente legal, pode ser imoral, tal qual no caso de realizado “com o intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer

alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa” (SILVA, 2014, p. 678).

A conduta apropriada, para agentes notariais e registrais especificada pelo artigo 30 da Lei 8.935/94, determina que:

Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro:

I - manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros;

II - atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza;

III - atender prioritariamente as requisições de papéis, documentos, informações ou providências que lhes forem solicitadas pelas autoridades judiciárias ou administrativas para a defesa das pessoas jurídicas de direito público em juízo;

IV - manter em arquivo as leis, regulamentos, resoluções, provimentos, regimentos, ordens de serviço e quaisquer outros atos que digam respeito à sua atividade;

V - proceder de forma a dignificar a função exercida, tanto nas atividades profissionais como na vida privada;

VI - guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham conhecimento em razão do exercício de sua profissão;

VII - afixar em local visível, de fácil leitura e acesso ao público, as tabelas de emolumentos em vigor;

VIII - observar os emolumentos fixados para a prática dos atos do seu ofício;

IX - dar recibo dos emolumentos percebidos;

X - observar os prazos legais fixados para a prática dos atos do seu ofício;

XI - fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar;

XII - facilitar, por todos os meios, o acesso à documentação existente às pessoas legalmente habilitadas; XIII - encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva;

XIV - observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente (BRASIL, 1994).

Esses deveres, por sua vez, “funcionam como requisitos para evidenciação do princípio da publicidade” (MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 100).

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e

jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais (MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 101-102).

O compromisso dos serviços notariais e de registro pela publicidade, ressaltado no primeiro artigo da Lei 8.935/94, ao defini-lo como “organização técnica e administrativa, destinado a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (BRASIL, 1994), coaduna com a Lei 6.015/73, em seu artigo 17 ao estipular que qualquer “pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido” (BRASIL, 1973).

A publicidade, aliás, “pode ser considerada como o propósito das serventias extrajudiciais” (MENEZES, 2008, p. 9), posto que a função dos tabeliães e registradores de conferir “fé pública”, consoante o definido pelo artigo 3 da Lei 8.935/94, visa justamente certificar as informações contidas nos documentos publicados sob o aval destes profissionais.

Já com relação à eficiência, princípio da administração pública mais recente e talvez com maior nível de subjetividade, considera-se uma atividade como eficiente ou não dependendo significativamente do objetivo pretendido pelo responsável. De acordo com Silva (2014, p. 680):

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, introduzido agora no art. 37 da Constituição pela EC-19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.

No caso dos serviços notariais, conforme expresso pela Lei 8.935/94, a eficiência se acentua, conforme destacado no artigo 4, os “serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos” (BRASIL, 1994).

Se por um lado tanto constitucionalmente como na legislação específica, a eficiência foi prevista, ao definir concursos como forma de ingressar nos serviços notariais e de registro, por outro, a norma da hereditariade, anteriormente em vigor, tornou-se, na prática, bastante ofensiva ao princípio em questão, “principalmente, no tocante às relações entre o princípio da eficiência e a imparcialidade, neutralidade e transparência [...], bem como ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado” (ARAÚJO FILHO, 2011, p. 99).

De maneira conclusiva, oficialmente, não é possível inferir que o patrimonialismo persiste no sistema cartorário brasileiro. A prescrição para quando, no exercício de suas funções, agir consoante aos princípios apontados, de forma alguma, é compatível com uma estrutura de Estado do tipo patrimonial. Conforme destacado por Weber (2004, p. 263), aquilo que se chama de “complexo patrimonial político” ignora as concepções modernas de "competência" e "autoridade administrativa".

Na prática, é possível deduzir que, como em outros ambientes do setor público atual, os serviços notariais e de registro estão, na realidade, caracterizados por uma espécie de cultura patrimonialista. Percebe-se, assim, que, em carreiras ligadas ao setor público, o progresso costumeiramente se baseia não no mérito, mas antes na habilidade em criar e conservar “relacionamentos pessoais” dentro da respectiva organização, e características como “apego institucional”, “amor à Pátria” e “respeito pelo cidadão” quase sempre assumem um papel secundário (SILVA, 2017, p. 36).

Essa cultura deve-se muito a uma variedade de fatores, na continuidade das serventias extrajudiciais, dentre as quais um, em especial, talvez seja bastante significativo, tanto que é necessário analisar mais profundamente: as conexões com outros círculos patrimonialistas.

5 A CARREIRA NOS SERVIÇOS NOTARIAIS E OS SETORES PATRIMONIALISTAS

Como outros órgãos ligados à administração pública, os cartórios, historicamente, como visto, foram cooptados aos interesses patrimoniais. São bastante sugestivas as oportunidades que o ofício notarial e registral dispõem ao contar com autoridade para conferir “fé pública”. É bastante visível ao se definir tal conceito.

A fé pública pode ser definida como a autoridade legítima atribuída aos notários e registradores, bem como outros agentes públicos como o juiz, e o cônsul, para que os documentos atribuídos a eles, cujo conteúdo vincula relações jurídicas, sejam considerados autênticos e verdadeiros, até prova em contrário (*iuris tantum*) (FERRET, 2013, p. 15).

Basicamente há três tipos de fé pública: “administrativa, que se refere ao fato da administração pública ter seus atos atestados; judicial, cuja definição abrange ratificar processos judiciais; e notarial, que está reservada à atividade dos serviços notariais e de registro” (MESSIAS; LIGERO, 2011, p. 9). Quanto ao caso notarial:

Tanto os registradores quanto os notários possuem **fé pública**, sendo essa uma característica intrínseca também do Poder Público. Assim, tais serventuários da justiça são delegatários legitimados a conferirem declarações com presunção de verdade, afirmando também a eficácia de negócios jurídicos a que são submetidos por intermédio das partes que buscam tais serviços extrajudiciais.

Muito embora o serventuário tenha fé pública, o registro não se assemelha como aquele do sistema germânico, em que uma vez inscrito o Título a presunção é absoluta. Isto porque, no sistema brasileiro, a presunção é relativa e, por isso, qualquer decretação de invalidade do registro deve ser precedida de uma ação competente que será analisada, instruída, saneada e julgada por um magistrado (SOUSA, 2013, p. 42).

A questão do concurso aqui se coloca relevante, pois, além do intelecto, teoricamente, avaliariam também a dita “idoneidade moral” (SANTOS, 2012, p. 10). Outros meios utilizados, para garantir certo nível de confiabilidade dos agentes notariais, como o de estarem sujeitos à vigilância dos órgãos públicos e a de haver “previsão de responsabilidade nos âmbitos civil, administrativo e penal” (SANTOS, 2012, p. 10), também se destacam.

Mecanismos, no entanto, cuja tendência geralmente tem eficácia duvidosa, no âmbito cartorial, pois, historicamente, as serventias extrajudiciais estiveram, ao longo do tempo, subordinadas às tradicionais estruturas patrimonialistas. Ou seja:

Sabemos como, no Brasil, para além das leis de terras que se fizeram desde as sesmarias até a de 1850, há um Poder Privado que atua aquém e além da mediação pública por meio de grilagens e violências várias, onde o Cartório, mais do que oferecer ‘fé pública’, faz parte dos recursos de poder a serem repartidos entre os “amigos do rei”, entre os fidalgos (fi’d’alço, de filhos d’alguém) (GONÇALVES, 2004, p. 10-11).

Algo que pode ser traçado, pelo menos, nos seus moldes atuais, desde a Lei nº 601 de 1850, ou simplesmente “Lei de Terras” como é mais conhecida.

A ruptura das sesmarias portuguesas de 1824 foi consolidada em 1850 pela Lei de Terras, um dos primeiros diplomas que os senhores do Império brasileiro construíram como afirmação de sua condição simultaneamente burguesa e oligárquica. Base de poder territorial das oligarquias regionais, sua intenção “modernizante” é explícita na lei. Estabelece formalmente um “mercado” de terras, já que estas só podem ser obtidas por “compra e venda”, mediante escritura registrada em cartório. Assim nasceu um dos mais antigos e rentáveis negócios patrimonialistas do capitalismo brasileiro: os cartórios privados que dão “fé pública”, onde foram e são praticados verdadeiros estelionatos que geraram a fortuna súbita de vários aventureiros e provocaram a ruína e a expulsão de milhares de ocupantes, posseiros, assentados e trabalhadores da terra (TAVARES, 2000, p. 144).

Conjuntura que, logicamente, acabou por levar a referida submissão dos cartórios extrajudiciais aos interesses de grandes proprietários rurais. Na prática, ainda, fez deles um meio pelo qual o latifúndio não apenas conservou, mas também reproduziu as “assimétricas relações sociais e de poder que conformam o campo brasileiro” (GONÇALVES, 2004, p. 11). Isso demonstra quão preciso foi Jaguaribe (2013), ao utilizar justamente a expressão “cartorial”, para definir o Estado brasileiro e quanto isso permanece com considerável validade.

Caracteriza-se o Estado cartorial por ser o instrumento de manutenção de uma estrutura econômico-social fundada numa economia primária de exportação e nos privilégios de classe a ela correlatos. Sua nota distintiva reside no fato de que o serviço público, em lugar de consistir no atendimento das necessidades coletivas, é um mecanismo de manipulação das clientelas eleitorais destinado a perpetuar os privilégios da classe dominante, proporcionando, sem a contrapartida da prestação de serviços efetivos e socialmente necessários, empregos e favores à clientela dos grupos dirigentes (JAGUARIBE, 2013, p. 54-55).

Conceituação apropriada, inclusive, para afirmar que, a partir do período imperial, ocorreu, nos cartórios praticamente o mesmo ocorrido na Guarda Nacional, ou seja, um processo de assimilação pelo poder privado. Contexto cuja consequência bem conhecida foi

“ensejar uma cultura política, conformando as relações sociais e de poder, em que a lógica do favor se impõe sobre a lógica do direito, com uma cultura fortemente conduzida por uma lógica privatista, configurando um estado patrimonialista e cartorial” (GONÇALVES, 2004, p. 11).

Explica-se, dessa forma, eventuais aumentos desproporcionais das taxas pelos serviços notariais e de registro, tal como o ocorrido, em 1999, no Estado de São Paulo, depois de aprovados pela sua assembleia legislativa.

Algumas taxas, como a emissão da lista dos protestos, de que se valem duas entidades, além da Associação Comercial de São Paulo, chegaram a ter aumentos de até 3.000%. A entidade do comércio que pagava R\$4 mil mensais passou a ter que desembolsar R\$120 mil. Foram tantos os protestos que o então Vice-Governador Geraldo Alckmin teve que mediar um acordo para repartir o custo pelas três entidades usuárias da mesma lista. A Lei terminou vetada pelo então Governador Mário Covas. Mas nem mesmo a maioria com que ele contava na assembleia paulista foi suficiente para evitar o abuso: o veto do governador terminou derrubado pelo legislativo estadual (MESQUITA JÚNIOR, 2003, p. 37).

Uma situação só possível, a despeito das repercussões negativas, por evidente alinhamento que se construiu entre as redes clientelistas inseridas no sistema representativo e aquilo que podemos chamar “lobby dos cartórios” (MESQUITA JÚNIOR, 2003, p. 37).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se observou neste trabalho, as serventias extrajudiciais seguramente são uma das mais controversas instituições ligadas ao setor público brasileiro. Se, por um lado, ficaram sujeitas a críticas frequentes, por outro, desfrutam da capacidade de outorgar “fé pública”, garantindo-lhe vasta deferência.

Todos os documentos reconhecidos, autenticados e produzidos, segundo os procedimentos pelos cartórios, possuem seu valor, porque todos acreditam que eles realmente são distintos. Qualquer um poderia redigir algo parecido com uma procuração ou uma escritura, mas elas só terão valor, serão legítimas, se produzidas pelo cartório, seguindo todas as formalidades apregoadas por ele. Há uma crença apriorística de que os documentos, quando passam pelo cartório, têm maior valor. E têm maior valor pois estão sob o crivo do Estado, com a sua função reguladora, e também porque todo mundo assim procede (PINTO, 2007, p. 69).

Tornam o controle das estruturas cartoriais, portanto algo interessante a determinados grupos, que, desse modo, utilizam-se dos meios mais variados, a fim de garantir um tipo de domínio privado sobre elas.

É possível concluir que os cartórios permanecem ostentando traços patrimonialistas, os quais se manifestam nas esferas administrativas, tal qual a não vedação para o tabelião empregar seus parentes na serventia em que é titular, a despeito de se tratar de uma atividade pública, e os esforços para driblar a exigência constitucional do concurso como meio exclusivo de acesso aos cargos de notário e registrador.

Essas práticas que podem ser interpretadas como reflexos do legado patrimonialista na administração pública brasileira, cuja essência é “uma conduta privatista da coisa pública, na qual prevalece o interesse privado, subjugando o interesse coletivo, o interesse público” (CAMPELO, 2010, p. 300). Uma tradição que, na prática, também explica procedimentos notariais ditos “rotineiros”, como o das regras internas dos cartórios que, dependendo das circunstâncias, podem ser flexíveis ou não, segundo acontece na regra de distribuição dos processos.

A ideia de que o tabelionato é um comércio como outro qualquer nos dá a impressão de que tudo é permitido, não há regras na distribuição do trabalho. Já em relação à escrivania, percebemos claramente que existe uma regra explícita, que é a ordem de entrada do processo, mas que essa regra pode ser flexível, dependendo da situação e da pessoa. Nos casos relatados, podemos observar que as regras foram ignoradas para beneficiar tanto aos próprios

funcionários, quanto para atender à vontade de clientes (MIRANDA, 2000, p. 65-66).

Herança que, apesar de incompatível aos valores democráticos, subsiste na sociedade brasileira e, embora camuflada, “se revela na soberba de funcionários perante os cidadãos, na prepotência dos que ocupam posições mais altas da hierarquia e na submissão dos que estão embaixo, conforme reza o dito popular: ‘quem tem poder manda, quem tem juízo obedece’” (SILVA, 2017, p. 36).

REFERÊNCIAS

- ÁLVARES, R. F. **Solução extrajudicial e direito fundamental de acesso à justiça**. 2014. 117 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2014.
- AMARAL, A. B. M. A. do. **O registro civil das pessoas naturais e suas implicações jurídicas no cotidiano da sociedade**. 2010. 30 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Gaduação em Direito)-Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- ARAÚJO FILHO, C. F. **Constitucionalização das atividades notarial e de registro e a relação entre o princípio da eficiência e a responsabilidade civil**. 2011. 117 p. Dissertação (Mestrado em Direito Público)-Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2011.
- BARBOSA, R. Cartórios, uma das jabuticabas nacionais. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 24 jul. 2018. Disponível em: <<https://resenhapalacio.blogspot.com/2018/07/rubens-barbosa-cartorios-uma-das.html>>. Acesso em: 9 nov. 2018.
- BARROSO, L. R. **Atividade notarial e de registro: serviço público delegado a particulares: inexistência de estruturação em carreira: preenchimento de serventias vagas por remoção: necessidade de aprovação em concurso público de provas e títulos: art. 16 da lei n° 8.935/94: inconstitucionalidade de concurso apenas de títulos**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/23853861-Luis-roberto-barroso-servicos-publicos-delegados-aos-particulares-prestados-em-regime.html>>. Acesso em: 22 out. 2017.
- BRASIL. Emenda Constitucional n° 7, de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 1977. Seção 1, p. 4147.
- BRASIL. Emenda Constitucional n° 22, de 29 de junho de 1982. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 19, n. 75, p. 315-380, jul./set. 1982.
- BRASIL. Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1973.
- BRASIL. Lei n° 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 1994. Seção 1, p. 17500.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências: PP 0000006-22.2009.2.00.0000. **Jus Brasil**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://cnj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/418482407/pedido-de-providencias-pp-62220092000000/inteiro-teor-418482417>>. Acesso em: 22 out. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas

Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. DJ 30-05-1997 PP-23175. **Jus Brasil**, Brasília, DF, nov. 1995. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/744865/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-1378-es>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 13. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 ago. 2008. p. 1.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010.

CASSIANO, P. S. A inconstitucionalidade da PEC 471/2005: trem da alegria dos cartórios. **Boletim Jurídico**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1959>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

CONTI JUNIOR, N.; REITER, G. M. PEC nº 471/05: a efetivação dos responsáveis e substitutos que assumiram cartórios sem Concurso Público após a Constituição de 1988 e as exigências para o ingresso na atividade notarial e registral. **Revista Extensão em Foco**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 16-33, 2017.

FALCÃO, J. Natureza jurídica dos serviços notariais: inaplicabilidade da vedação ao nepotismo às serventias extrajudiciais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 233-247, maio 2009.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 914 p.

FERNANDES, M. S. O concurso público como corolário do princípio da igualdade. **Caderno Aslegis**, Brasília, DF, v. 11, n. 32, p. 17-28, set./dez. 2007.

FERRET, A. A. **Atos notariais e atos registrai**s: essencialidade do sistema notarial e registral brasileiro. 2013. 78 p. Monografia (Graduação em Direito)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FIGUEIRÓ, M. M. L. **O princípio da proteção à confiança nas delegações de serventias notariais e registrai**s. 2010. 52 p. Monografia (Graduação em Direito)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FILIPPO, F. de. **O serviço notarial à luz do Artigo 236 da Constituição de 1988 e seus aspectos controversos**. 2006. 111 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

FÜNKLER, R. **Regime jurídico nas delegações de serviços notariais e de registro**. 2012. 86 p. Monografia (Graduação em Direito)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003. 1002 p.

GONÇALVES, C. W. P. Violência e democracia no campo brasileiro: o que dizem os dados de 2003. **Conflitos no Campo-Brasil**, Goiânia, p. 9-26, abr. 2004.

GUEDES FILHO, E. M. et al. **Análise econômica da gratuidade de atividades notariais e de registro no Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://anoreg.org.br/images/arquivos/ParecerAnaliseEconomicaGratuidade.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

GUIMARÃES, R. R. **A relevância da delegação constitucional dos serviços notariais e de registro e a responsabilidade civil dos seus titulares**. 2016. 66 p. Monografia (Graduação em Direito)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

HELENA, B. de A. Z. S. **O regime jurídico do notariado**: um estudo acerca do sentido e do alcance das normas, dos provimentos e das políticas relativas à atividade notarial brasileira. 2012. 239 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2012.

JAGUARIBE, H. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Brasília, DF: Ed. FUNAG, 2013. 380 p.

KIRIHATA, R. **A Segurança jurídica e o sistema registral imobiliário**. 2015. 70 p. Monografia (Graduação em Direito)-Fundação de Ensino "Eurípedes Soares da Rocha", Marília, 2015.

LIMA FILHO, J. M. de C. **As escrituras públicas de compra e venda nos sistemas notariais brasileiro e português**. 2006. 144 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MACHADO, V. H. Do berço ao túmulo: família e cartórios no Paraná. **Revista NEP**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 42-46, mar. 2016.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed., atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. 975 p.

MENEZES, S. B. de. Os princípios da administração pública aplicados ao direito registral e notarial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 3, n. 3, p. 1-13, nov. 2008.

MESQUITA JÚNIOR, G. **Cartórios, o reino da burocracia**. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. 56 p.

MESSIAS, A. F. R.; LIGERO, G. N. Relevância da atividade notarial para a sociedade atual. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 2011, Presidente Prudente. **Anais...** Presidente Prudente: ETIC, 2011. p. 1-11.

MIRANDA, A. P. M. de. Cartórios: onde a tradição tem registro público. **Antropolítica**, Niterói, n. 8, p. 59-75, 2000.

MP do Mato Grosso contesta contratação de parentes em cartórios. **Agência CNJ de Notícias**, Brasília, DF, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/66423-mp-do-mato-grosso-contesta-contratacao-de-parentes-em-cartorios>>. Acesso em: 22 out. 2017.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003. 135 p.

PAIM, A. **O relativo atraso brasileiro e sua difícil superação**. São Paulo: Ed. SENAC, 2000. 63 p.

PAIVA, J. P. L. **Acesso a um serviço público (delegado) sem concurso**. Brasília, DF: Colégio Notarial do Brasil, 2003. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MzQxOQ==&filtro=9&Data=>>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

PEIXOTO NETO, P. A. de S. O notariado e o registro imobiliário no Brasil: breves reflexões. **Revista de Actualidad Jurídica Iberoamericana**, Madrid, n. 2, p. 797-808, 2015.

PINTO, D. C. S. **A burocracia vista do cartório: uma análise antropológica da burocracia estatal**. 2007. 118 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas)-Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

RICHTER, V. S. **Seguindo as vias: declaração de nascido vivo, identificação e mediação**. 2012. 160 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SANTOS, R. V. dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. 234 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SCHNEIDER, J. **A exploração do serviço notarial e registral e sua sucessão antes e depois da Constituição Federal de 1988 e suas consequências nas relações trabalhistas**. 2014. 45 p. Monografia (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais)-Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2014.

SERRA, I. D. **Burocracia cartorária extrajudicial**. 2010. 45 p. Monografia (Graduação em Direito)-Fundação Educacional do Município de Assis, Assis, 2010.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. 932 p.

SILVA, J. M. A. da. Administração pública e cultura patrimonialista. **Práticas de Administração Pública**, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 25-41, jan./abr. 2017.

SOUSA, B. F. de. **Sonata dos mundos dissonantes: o pai, o patrão e o sindicalista no universo dos Cartórios de Registro de Imóveis da Grande Florianópolis/SC**. 2013. 135 p. Monografia (Graduação em Ciências Sociais)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

STANCATI, M. M. M. S. Sistema notarial brasileiro x norte-americana: comparação pelas diferenças. **Revista Juris Poiesis**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 19, p. 97-113, jan./maio 2016.

TAVARES, M. da C. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: _____. (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 129-154.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Ed. UnB, 2004. v. 2, 580 p.

CONCLUSÃO

Ao fim da pesquisa foi constatado algo que parece óbvio: os cartórios são redutos do patrimonialismo, e bastantes resilientes por sinal. Isso fica demonstrado, a título de exemplo, pelo injustificável e desproporcional aumento das taxas cartoriais, que a Assembleia paulista, ao final da legislatura, aprovou em dezembro de 2002.

As certidões de casamento passaram de R\$138,83 para R\$172,34 e a autenticação de documentos de R\$0,97 para R\$1,76. Não bastassem os aumentos, preponderaram os subterfúgios. O reconhecimento de firmas, serviço dos mais requisitados, passou a ser feito em 3 diferentes categorias: (a) reconhecimento por semelhança sem valor econômico; (b) reconhecimento por semelhança com valor econômico e (c) reconhecimento por autenticidade. O preço único de antes sofreu aumentos que variaram entre 79,5% e 350%! (MESQUITA JÚNIOR, 2003, p. 37).

Havendo, inclusive, um termo específico para se referir ao legado patrimonialista atrelado a estrutura cartorial, Estado cartorial ou cartorialismo que “por seu lado, priva o Estado de qualquer eficácia, [e] por isso [...] os serviços públicos não estão organizados nem dispõem de meios para atender às necessidades públicas e se destinam, apenas, a proporcionar empregos e favores” (JAGUARIBE, 2013, p. 58). O que pode ser evidenciado pela talvez redundância de grande parte dos serviços cartoriais, uma vez que mesmo certas ditaduras não terem contado com um aparato de registro civil tão ostensivo quanto o brasileiro.

Nem mesmo na URSS stalinista existia carteira de identidade, já que o país nem sequer realizava a identificação dos cidadãos. Só os delinquentes e dissidentes políticos condenados eram identificados criminalmente. A explicação não poderia ser mais racional. Por que identificar toda a população se o Estado se interessava apenas pela vigilância dos contraventores e dissidentes? (MESQUITA JÚNIOR, 2003, p. 46).

Uma conjuntura, que apesar de marcada pela irracionalidade e pela insatisfação no atendimento as demandas do Estado moderno, se mantém graças à atuação do lobby de notários e oficiais de registro – aliado a outros –, sob a justificativa de evitar fraudes. E foi mesmo capaz de ao longo do tempo abortar várias medidas que visaram colocar fim à autoridade exclusiva dos cartórios em autenticar, a despeito do absurdo de alguns milhares de titulares cartorários conseguirem que seus interesses prevaleçam sobre o de milhões (MESQUITA JÚNIOR, 2003).

REFERÊNCIAS

JAGUARIBE, H. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Brasília, DF: Ed. FUNAG, 2013. 380 p.

MESQUITA JÚNIOR, G. **Cartórios, o reino da burocracia**. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. 56 p.