

O PATRIMONIALISMO NA COLÔNIA ATÉ A ERA VARGAS

Giuliano Camargo Bitencourt¹

André Barsch Ziegmann²

RESUMO

Este trabalho analisa a formação e o desenvolvimento do patrimonialismo no Brasil, desde o período colonial até a Era Vargas, compreendendo-o como a fusão entre as esferas pública e privada e a apropriação do Estado por interesses particulares. O estudo tem como objetivo examinar como esse modelo de dominação, descrito por Max Weber como uma forma de autoridade tradicional, moldou a estrutura política e administrativa brasileira, dificultando a consolidação de instituições modernas e impessoais. A pesquisa utiliza abordagem histórica e conceitual, com base em revisão bibliográfica e análise crítica de autores clássicos da interpretação do Brasil, como Gilberto Freyre, Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda. Os resultados indicam que, mesmo diante de diferentes regimes políticos — Colônia, Império, República Velha e Era Vargas —, o patrimonialismo permaneceu como característica estruturante da realidade estatal, adaptando-se às mudanças institucionais e sociais. Conclui-se que a persistência dessa lógica patrimonial explica a dificuldade histórica de construção de um Estado democrático e racional no Brasil, sendo um traço que condicionou a trajetória nacional e que ainda influencia, de modo indireto, a administração pública contemporânea.

Palavras-chave: Patrimonialismo; Administração Pública; História do Brasil; Max Weber.

¹ Aluno do Centro Universitário Internacional (UNINTER), curso Bacharelado em Administração Pública.

² Professor orientador de TCC do Centro Universitário Internacional (UNINTER), doutor em Sociologia, mestre em Ciência Política e graduado em Ciências Sociais.

1 INTRODUÇÃO

O patrimonialismo, compreendido como a penetração dos interesses privados na esfera pública, representa um traço estrutural da história brasileira. Nesse modelo, as fronteiras entre o público e o privado tornam-se difusas: cargos, funções e recursos do Estado passam a ser apropriados por indivíduos ou grupos, sustentados por relações pessoais e privilégios particulares. Os benefícios privados, portanto, não constituem sua essência, mas sim a consequência de uma lógica política que comprometeu a construção de instituições sólidas e a consolidação de uma administração pública moderna.

O estudo do patrimonialismo é fundamental porque ele oferece as chaves de leitura para compreender a persistência de práticas como o clientelismo, a corrupção e a desconfiança generalizada do cidadão diante do Estado. Expressões comuns do cotidiano, como “nada funciona” ou “é tudo um antro de corrupção”, refletem esse legado histórico e revelam como o passado patrimonialista ainda condiciona a percepção do brasileiro em relação às instituições públicas.

Este trabalho tem como objetivo analisar a formação e o desenvolvimento do patrimonialismo no Brasil, desde o período colonial até a Era Vargas. A análise parte da discussão conceitual elaborada por Max Weber (2012), cuja reflexão constitui referência obrigatória para o tema, e se apoia também nas interpretações de Gilberto Freyre (2016), Raymundo Faoro (2012) e Sérgio Buarque de Holanda (2014). O recorte proposto permite compreender como a lógica patrimonialista atravessou diferentes fases da história nacional — da Colônia ao Império, da Primeira República ao Estado Novo —, moldando a organização política, social e administrativa do país.

A relevância do estudo se justifica tanto no campo acadêmico quanto no prático. Do ponto de vista científico, compreender a herança patrimonialista é essencial para a Administração Pública, pois ilumina as origens históricas de problemas contemporâneos. Do ponto de vista prático, oferece elementos para refletir sobre os desafios atuais da gestão estatal e sobre a necessidade de romper com práticas que reproduzem a confusão entre interesses privados e públicos.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, apresenta-se a discussão conceitual do patrimonialismo a partir de Max Weber; em seguida,

analisa-se a trajetória desse modelo na formação do Brasil, da Colônia até a Era Vargas, com base nas contribuições de Freyre (2016), Faoro e Sérgio Buarque. Por fim, a conclusão sintetiza os principais resultados e aponta para reflexões sobre a permanência histórica do patrimonialismo como obstáculo à consolidação de um Estado moderno no Brasil.

2 O CONCEITO DE PATRIMONIALISMO

O conceito de patrimonialismo é uma das categorias centrais na sociologia de Max Weber (2012) e aparece em sua tipologia das formas de dominação legítima. Para o autor, existem três tipos puros de dominação: a legal-racional, a tradicional e a carismática. O patrimonialismo se insere no âmbito da dominação tradicional, aquela que se fundamenta na força da tradição e na autoridade pessoal do governante, em oposição à dominação legal-racional, que caracteriza a burocracia moderna.

No patrimonialismo, o ponto essencial é a ausência de distinção entre o público e o privado. A administração política não é vista como uma função impessoal de interesse coletivo, mas sim como uma extensão da esfera pessoal do governante. Nesse modelo, o monarca ou príncipe não se coloca como responsável legal pelos bens públicos, mas como proprietário direto deles, tratando os recursos do Estado como parte de seu patrimônio pessoal. Essa confusão entre as esferas permite que cargos, benefícios e oportunidades econômicas sejam distribuídos a partir de relações pessoais, criando um sistema no qual a riqueza pública é constantemente capturada por interesses privados.

Outro aspecto fundamental do patrimonialismo é o seu caráter de dominação tradicional. Weber (2012) destaca que a legitimidade desse modelo não se apoia em normas racionais ou em regras abstratas, mas no “eterno ontem”, isto é, na sacralidade da tradição e na obediência habitual a costumes imemoriais. A base dessa estrutura está na figura do patriarca, chefe da comunidade doméstica, cuja autoridade deriva de vínculos pessoais e afetivos. Essa lógica é transferida para o plano político, em que o soberano é visto como uma espécie de pai, a quem se deve lealdade pessoal, em contraste com o respeito impessoal exigido pela burocracia legal-racional.

No Estado patrimonial, o poder é concebido como privilégio pessoal e discricionário. Os direitos de mando e de comando não são concebidos como funções institucionais, mas como prerrogativas próprias do soberano, que podem inclusive ser transmitidas hereditariamente. O exercício da autoridade, portanto, depende do livre-arbítrio do governante, o que gera arbitrariedade na administração da justiça e na condução dos negócios públicos. A justiça patrimonialista tende a ser paternal e casuística, sem a previsibilidade característica do direito racional.

Outro elemento essencial na caracterização weberiana é a figura do funcionário patrimonial. Diferentemente do burocrata, que atua em nome de uma instituição impessoal e segundo regras formalizadas, o funcionário patrimonial desempenha seu cargo como uma extensão de sua relação pessoal com o soberano. O cargo, em muitos casos, é tratado como uma prebenda, isto é, uma fonte de renda ou um bem apropriado, cujo usufruto depende da proximidade com o poder central. Em vez de promover racionalização administrativa, o patrimonialismo reforça a personalização do Estado, pois a nomeação de funcionários, a cobrança de tributos e o exercício da autoridade seguem critérios de lealdade pessoal e não de competência técnica.

Assim, Weber (2012) define o patrimonialismo como uma estrutura de poder fundada na tradição, na autoridade pessoal e na apropriação privada da esfera pública. O Estado, nesse modelo, não se organiza como uma instituição autônoma voltada ao interesse coletivo, mas como uma extensão do patrimônio do governante e de seu círculo de aliados. O contraste com a dominação legal-racional é evidente: enquanto esta se baseia em regras claras, impessoais e previsíveis, aquela se ancora em privilégios, favores e arbitrariedades.

Em síntese, o patrimonialismo em Weber (2012) é mais do que um desvio administrativo; trata-se de um tipo específico de dominação política, cuja legitimidade se enraíza na tradição e cujas consequências estruturais comprometem a separação entre público e privado. Essa categoria é fundamental para compreender o processo histórico de formação de Estados que não seguiram o caminho da burocratização moderna e, em particular, para analisar a experiência brasileira, marcada pela transferência do modelo patrimonialista português e pela dificuldade de consolidar instituições impessoais e racionais.

3 O PATRIMONIALISMO NA FORMAÇÃO DO BRASIL: DA COLÔNIA ATÉ A ERA VARGAS

O patrimonialismo constituiu o primeiro modelo de administração pública implantado no Brasil, como herança direta da estrutura de Estado já consolidada em Portugal antes da chegada da frota de Cabral. Para compreender a formação desse sistema na América, é essencial analisar suas origens em solo português. Nesse contexto, Faoro (2021), em *Os Donos do Poder*, argumenta que Portugal não se constituiu como um Estado feudal, mas como um Estado patrimonial:

Estado patrimonial, portanto, e não feudal, o de Portugal medievo. Estado patrimonial já com direção pré-traçada, afeiçoado pelo direito romano, bebido na tradição e nas fontes eclesiásticas, renovado com os juristas filhos da Escola de Bolonha. [...] Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio — o reino tem um dominus, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua. O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano (FAORO, 2021, p. 20).

Em linhas gerais, o patrimonialismo caracteriza-se pela ausência de distinção entre o que é público e o que é privado. No caso português, o monarca — como Dom Manuel I — era considerado não apenas o administrador, mas o verdadeiro proprietário dos bens públicos. Essa lógica se desenvolveu em um contexto peculiar: diferentemente de outros reinos da Europa Ocidental, Portugal não vivenciou o feudalismo clássico. Desde o século XI, a monarquia portuguesa consolidou-se com forte centralização do poder, estruturando-se em torno da guerra e da defesa contra inimigos externos, especialmente as invasões muçulmanas.

Esse modelo de Estado apresentava características que seriam posteriormente transplantadas para o Brasil. Em primeiro lugar, tratava-se de uma monarquia patrimonial, na qual o rei, além de chefe político, era também o comandante militar, sustentando sua autoridade sobre bases pessoais e patrimoniais. Em segundo lugar, o destino do reino português foi marcado pelo comércio e pelo capitalismo político: o monarca era senhor das terras, das minas e do comércio, controlando diretamente as principais fontes de riqueza.

Outro traço relevante foi a formação de um estamento burocrático, composto por membros da nobreza, da burguesia e por juristas letrados, que auxiliavam o rei na administração e no controle da economia. Essa elite dirigente, ao se fechar sobre a nação, apropriou-se da soberania e reforçou a centralização do poder. Por fim, a ideologia que legitimava essa estrutura era o mercantilismo, já que Portugal dedicou-se sobretudo ao comércio de trânsito de mercadorias, sem priorizar o desenvolvimento de uma base interna de produção voltada à exportação (FAORO, 2021).

Assim, Portugal consolidou um modelo patrimonialista que fundia interesses políticos, econômicos e pessoais na figura do monarca, estabelecendo as bases institucionais e ideológicas que seriam posteriormente reproduzidas no Brasil.

3.1 O Patrimonialismo na Colônia

O patrimonialismo no Brasil colonial foi o modelo de administração e estrutura política importado de Portugal, caracterizado fundamentalmente pela ausência de distinção entre o que era bem público e o que era bem privado. Esse padrão, típico dos Estados absolutistas europeus, foi transplantado para a colônia desde o início da ocupação, marcando profundamente a formação social e econômica do Brasil até a chegada da família real em 1808.

Portugal, desde o século XI, desenvolveu-se como um Estado patrimonial, marcado pela centralização do poder régio em torno da guerra e da Reconquista. O Brasil, nesse sentido, foi concebido como um prolongamento do Estado português, inserido numa estrutura gerida pela Coroa e sustentada por seu estamento burocrático. Raymundo Faoro (2021) observa que essa camada dirigente se apropriava da soberania nacional, transformando a administração em um prolongamento dos interesses privados do rei e de seus aliados, e não em um espaço de racionalidade política voltada ao bem comum.

Essa lógica se consolidou no cotidiano da Colônia. A burocracia funcionava como instrumento de mando da Coroa, impondo a palavra rígida das Ordenações, decretos e alvarás régios. A sociedade colonial foi organizada sob a forma de um patriarcalismo rural, em que a Casa-Grande se constituiu como unidade econômica, política e social. A família, e não o indivíduo ou o Estado, foi o verdadeiro fator

colonizador: era o capital que desbravava o solo, montava as fazendas, adquiria escravos e sustentava o poder local. Assim, o senhor de engenho tornou-se o “verdadeiro dono do Brasil”, acumulando autoridade econômica, prestígio social e influência política (Freyre, 2016).

Esse patrimonialismo familístico, fundado no latifúndio e na escravidão, produziu efeitos profundos: naturalizou desigualdades sociais, fortaleceu práticas oligárquicas e submeteu a vida política aos interesses privados de grupos dominantes. A centralização do Governo-Geral, em 1549, apenas reforçou esse padrão, ampliando o controle da Coroa sem eliminar a autonomia e o poder local dos grandes proprietários.

Portanto, o patrimonialismo foi estabelecido na Colônia como uma estrutura político-administrativa centralizada, delegada a particulares com amplos poderes e marcada pela constante confusão entre os interesses do rei, do Estado e da elite rural. Esses elementos não desapareceram com a Independência, ao contrário, foram reelaborados no período imperial, perpetuando uma tradição de apropriação privada do público que atravessou todo o século XIX.

3.2 O Patrimonialismo durante o Império

A chegada da Corte portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, representou um ponto de inflexão na formação do patrimonialismo brasileiro. A transmigração de cerca de dez a quinze mil pessoas exigiu a criação de uma estrutura administrativa capaz de acolher os membros da nobreza e da burocracia lusa. Como solução imediata, D. João VI ordenou a instalação da corte em residências particulares dos habitantes da colônia, exemplificando de maneira evidente a confusão entre público e privado que caracteriza o patrimonialismo. Além disso, a necessidade de acomodar a elite emigrada levou ao inchaço da máquina estatal, com a proliferação de cargos e instituições muitas vezes sem utilidade prática, configurando aquilo que posteriormente se convencionou chamar de “cabide de emprego”. Como observa Bresser-Pereira:

É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa. E no meio dela temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 7).

No plano econômico, a abertura dos portos às nações amigas, também em 1808, rompeu o monopólio comercial de Lisboa, mas não significou plena autonomia. Pelo contrário, inaugurou uma nova relação de dependência externa, desta vez com a Inglaterra, que obteve tarifas privilegiadas pelo Tratado de 1810 — inferiores, inclusive, às taxas impostas aos próprios portugueses. Assim, o processo de emancipação econômica se deu em bases patrimonialistas, nas quais o Estado servia prioritariamente à preservação dos interesses da Coroa e das elites associadas.

A independência em 1822 não rompeu com essa lógica, mas a institucionalizou sob a forma monárquica. A aristocracia rural escravista, em aliança com a burocracia transplantada de Portugal, assumiu a tarefa de construir o novo Estado. D. Pedro I buscou consolidar lealdades políticas ao fundar a aristocracia brasileira, concedendo títulos de nobreza — barões, viscondes, marqueses e condes — que asseguravam prestígio social e poder político a latifundiários e burocratas. Esse estamento, identificado por Raymundo Faoro (2021) como o núcleo dirigente do Estado patrimonial, perpetuava a lógica da apropriação privada do espaço público.

No campo institucional, a Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, reforçou os elementos patrimonialistas ao concentrar poderes no monarca. O Poder Moderador, dispositivo peculiar da Carta, conferia ao Imperador autoridade suprema sobre os demais poderes, permitindo-lhe dissolver a Câmara, nomear senadores vitalícios e escolher os presidentes das províncias. As eleições, restritas a uma elite de “homens bons” — brancos, letrados e proprietários — excluía amplos setores da população, como escravos, mulheres e analfabetos. Assim, a participação política estava reservada a um grupo restrito, que administrava o Estado como extensão de seus interesses privados.

Portanto, o patrimonialismo no Brasil Império consolidou-se como uma modernização do regime colonial, preservando a fusão entre as esferas pública e privada, a centralização no monarca e a dependência econômica externa. A independência não significou ruptura, mas antes a continuidade de um modelo de poder herdado de Portugal, adaptado às circunstâncias locais e revestido de legitimidade constitucional.

3.3 Independência, República Velha e era Vargas

O processo de Independência do Brasil, em 1822, não significou uma ruptura com a estrutura patrimonial herdada de Portugal. Pelo contrário, reforçou-a. O patriarcalismo doméstico, como lembra Gilberto Freyre (2016), perdeu centralidade à medida que emergia um Estado independente e um mercado em expansão; contudo, o personalismo e o patrimonialismo estatal mantiveram-se intactos, condicionando a formação institucional do país.

O senhoriato rural escravista, base da economia colonial, assumiu a tarefa de organizar o novo Estado. Nesse contexto, o patrimonialismo passou a vigorar em sentido estrito, convivendo e limitando os ideais liberais e burgueses da época. A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, cristalizou essa lógica ao instituir o Poder Moderador, que conferia poderes absolutos ao Imperador. Além disso, manteve mecanismos que reforçavam a centralização patrimonial, como o mandato vitalício dos senadores e a prerrogativa imperial de nomear presidentes de província e distribuir títulos nobiliárquicos a latifundiários e aliados políticos.

A Proclamação da República, em 1889, tampouco significou a superação das práticas patrimonialistas. A Constituição de 1891 aboliu o Poder Moderador e o Senado vitalício, mas a ausência de voto secreto manteve a lógica de controle pessoal sobre o processo político. Nesse período, o coronelismo consolidou-se como manifestação típica do patrimonialismo republicano. Os grandes proprietários rurais exerciam poder sobre eleitores mediante coação econômica, dependência social e até violência, transformando o voto em instrumento de dominação. Assim, o poder público continuava permeado por interesses privados, evidenciando a fusão entre os dois domínios.

Segundo Sérgio Buarque de Holanda (2014), essa prática política reflete o “homem cordial” brasileiro, para quem as relações pessoais prevalecem sobre os vínculos institucionais. A cordialidade, longe de significar gentileza, expressa a incapacidade histórica de estabelecer separações firmes entre público e privado, o que reforça o caráter patrimonialista das relações de poder. No Brasil somente excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses (Holanda, 2014, p. 105-106).

Com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas, iniciou-se a transição para um Estado burocrático moderno. Entretanto, como observa Raymundo Faoro (2021), o patrimonialismo não foi superado, mas adaptado a novas formas institucionais. O governo Vargas fortaleceu o Executivo, nomeou interventores estaduais, dissolveu o Congresso e promoveu intensa centralização política e administrativa. Embora o modelo burocrático tenha ganhado espaço, o clientelismo e o favorecimento pessoal permaneceram vivos dentro do aparelho estatal.

Assim, o patrimonialismo mostrou-se resiliente, atravessando os marcos históricos da Independência, da Primeira República e da Era Vargas. Em cada fase, adaptou-se às mudanças políticas, mas manteve sua essência: a confusão entre o público e o privado, a centralização do poder em estamentos burocráticos e a utilização do Estado como instrumento de interesses particulares.

4 CONCLUSÃO

Raymundo Faoro (2021) define em seu último capítulo do livro *Os Donos do Poder* intitulado “a viagem redonda” como um longo período que se estende de Dom João I a Getúlio Vargas, no qual uma estrutura basilar resistiu a crises políticas, econômicas e sociais, consolidando-se como eixo da formação do Estado brasileiro. Essa estrutura foi o capitalismo politicamente orientado — ou pré-capitalismo — que moldou o Estado português e, posteriormente, o brasileiro, mantendo-se fiel à sua gênese patrimonial.

O núcleo de sustentação desse processo foi o estamento burocrático, uma camada administrativa que se autonomizou em relação à sociedade e à economia, ocupando posição de comando do Estado. Esse grupo dirigente não se integrou às forças sociais emergentes, mas as domesticou e cooptou, garantindo sua perpetuação. Assim, quem buscava ascensão política ou prestígio social encontrava na burocracia um caminho privilegiado para o poder.

Esse mecanismo tem raízes na herança lusa, em que o rei era simultaneamente soberano e proprietário, com o *dominium* precedendo o *imperium*. No Brasil, tal lógica não foi superada, mas adaptada: o monarca foi convertido em administrador, preservando e até intensificando o princípio patrimonial. O resultado

foi a permanência de um divórcio estrutural entre Estado e Nação. O Estado patrimonialista, controlado pelo estamento, centralizou os motores do movimento econômico e político, erguendo um “país oficial” sobreposto à nação real.

A resistência dessa estrutura frente às ideologias liberais e democráticas — frequentemente importadas — explica-se pela habilidade do estamento em absorver, domesticar e neutralizar novas forças sociais. No topo, o poder era manipulado de forma quase “olímpica” pelos dirigentes; na base, o povo, alheio e passivo, reagia por meio da chamada “política de salvação”, misto de súplica religiosa e apelo político, delegando sua esperança a um chefe único (Faoro, 2021).

Em síntese, a “viagem redonda” mostra que o Brasil não conseguiu se libertar da matriz patrimonialista portuguesa. O poder permaneceu concentrado em uma camada dirigente estamental e burocrática, que utilizou o aparato estatal em benefício próprio, resistindo à plena racionalização e impessoalidade da administração pública. Esse processo frustrou a consolidação de uma ordem liberal e democrática genuína, perpetuando a lógica patrimonial como marca estruturante da formação política brasileira.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In*: SACHS Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (Org.). **Brasil: um século de transformações**. 1ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, v. 1, p. 222-259

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 51. ed. São Paulo: Global, 2016.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Vol. 1. 1. ed. Brasília: Editora UNB, 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Vol. 2. 1. ed. Brasília: Editora UNB, 2012.

