

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MINAS
GERAIS - *CAMPUS* BAMBUÍ
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO

Pedro Vinícius Lemos Rodrigues

**INFLUÊNCIA DO PATRIARCALISMO DE GILBERTO FREYRE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:** Autoritarismo e personalismo nas práticas
de gestão

BambuÍ
2026

PEDRO VINÍCIUS LEMOS RODRIGUES

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao Curso de Bacharelado em
Administração do IFMG – *Campus* Bambuí como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel
em Administração.

Orientador: Profa. Dra. Rita de Cássia Leal Campos.

Bambuí

2026

Catálogo na Fonte Biblioteca IFMG - *Campus Bambuí*

R696i Rodrigues, Pedro Vinícius Lemos.

Influência do patriarcalismo de Gilberto Freyre na administração pública brasileira: autoritarismo e personalismo nas práticas de gestão [manuscrito] / Pedro Vinícius Lemos Rodrigues – 2026.

47 f. : il. ; color.

Orientadora: Rita de Cássia Leal Campos.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Instituto Federal de Minas Gerais. *Campus Bambuí*, 2026.

1. Patriarcalismo. 2. Administração pública. 3. Personalismo. 4. Cultura política. 5. Gilberto Freyre. I. Campos, Rita de Cássia Leal. II. Instituto Federal de Minas Gerais – *Campus Bambuí*. III. Título.

CDD 306.20981

Catálogo: João Batista Rodrigues - CRB-6/2022



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MINAS GERAIS
Campus Bambuí
Diretoria de Ensino

Departamento de Ciências Gerenciais e Humanas
Faz. Varginha - Rodovia Bambuí/Medeiros - Km 05 - Caixa Postal 05 - CEP 38900-000 - Bambuí - MG
37 3431 4900 - www.ifmg.edu.br

Pedro Vinícius Lemos Rodrigues

INFLUÊNCIA DO PATRIARCALISMO DE GILBERTO FREYRE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: Autoritarismo e personalismo nas práticas de gestão

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Bacharelado em Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - Campus Bambuí para obtenção do grau de bacharel em Administração.

Aprovado em 07 de janeiro de 2026 pela banca examinadora:

Bambuí, 09 de dezembro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Rita de Cássia Leal Campos, Professora Substituta**, em 07/01/2026, às 18:49, conforme Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Rosemary Pereira Costa e Barbosa, Professora**, em 07/01/2026, às 18:49, conforme Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Pellizzaro Dias Afonso, Professor**, em 07/01/2026, às 18:50, conforme Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.ifmg.edu.br/consultadocs> informando o código verificador **2552821** e o código CRC **7EEC2C5E**.

23209.001891/2025-47

2552821v1

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida e por me guiar durante toda essa árdua jornada que, mesmo não tendo sido fácil, teve grande valor para que eu me tornasse quem sou hoje. Eu jamais conseguiria chegar até aqui sem Ele e sem meus santos de devoção, que estão comigo em todos os momentos.

Agradeço aos meus pais, Marlene e Valdir, e ao meu irmão, João Paulo, por nunca medirem esforços para que eu tivesse condições de estudar e alcançar meus objetivos. Digo com todas as palavras: vocês foram meu pilar central durante esse caminho. Obrigado do fundo do meu coração.

Agradeço a Carol pelo companheirismo durante todo o processo de escrita deste trabalho, oferecendo apoio emocional, incentivo e paciência em todos os momentos em que precisei. Seu apoio foi essencial para que eu chegasse à conclusão deste TCC.

Agradeço ao meu padrinho Vinícius pelas orientações ao longo da faculdade. Ter tido você como professor foi de grande valor para minha formação profissional.

Agradeço profundamente à professora Rita por ter aceitado o meu convite para embarcar nessa empreitada e por ter sido a peça-chave que me orientou com maestria na construção deste trabalho. Sua paciência e seu comprometimento foram fundamentais nessa reta final.

Também, e não menos importante, agradeço ao professor Fernando Elias, que, apesar de sua passagem rápida pelo *campus*, foi uma das pessoas responsáveis por despertar em mim a curiosidade sobre o tema deste trabalho.

Agradeço ainda à professora Myriam Dornelas pelo papel fundamental no que diz respeito à escrita acadêmica. Grande parte deste trabalho se deve às suas aulas de Metodologia Científica. Muito obrigado!

Por fim, agradeço a todas as pessoas, amigos e mestres que passaram pela minha jornada e que, de alguma forma, contribuíram para meu desenvolvimento não apenas como administrador, mas também como ser humano.

“A esperança é uma coisa boa. Talvez a melhor coisa. Tudo o que é bom nunca morre.”

(The Shawshank Redemption, 1994).

RESUMO

Este trabalho analisa a influência do patriarcalismo, conforme interpretado por Gilberto Freyre, na formação histórica e na prática contemporânea da administração pública brasileira. A pesquisa parte da compreensão de que o modelo patriarcal estruturou não apenas as relações sociais do período colonial, mas também configurou valores, comportamentos e lógicas de poder que se perpetuaram ao longo dos séculos. Por meio de uma abordagem teórica e documental, o estudo examina como elementos como personalismo, autoritarismo, centralização e confusão entre o público e o privado — características observadas em documentos históricos e discussões presentes nas Constituições brasileiras — continuam presentes na cultura administrativa atual. Os resultados indicam que, embora o Estado tenha incorporado instrumentos modernos de gestão e ampliado mecanismos de controle e transparência, persistem práticas informais que relativizam a impessoalidade e dificultam a consolidação de uma administração pública verdadeiramente democrática. Conclui-se que reformas legais, ainda que necessárias, mostram-se insuficientes quando não acompanhadas de transformações culturais profundas, revelando que o legado patriarcal permanece como um dos principais obstáculos à efetivação de uma gestão pública mais republicana e institucionalizada no Brasil.

Palavras-chave: Patriarcalismo. Administração Pública. Personalismo. Cultura Política. Gilberto Freyre.

ABSTRACT

This study examines the influence of patriarchalism, as interpreted by Gilberto Freyre, on the historical formation and contemporary practice of public administration in Brazil. The research assumes that the patriarchal model not only shaped social relations during the colonial period but also established values, behaviors, and power structures that persisted over the centuries. Through a theoretical and documentary approach, the study analyzes how elements such as personalism, authoritarianism, centralization, and the blurring of boundaries between public and private spheres—features identified in historical documents and in discussions within Brazilian constitutions—continue to shape current administrative culture. The findings indicate that, although the State has incorporated modern management tools and expanded mechanisms of control and transparency, informal practices still undermine impersonality and hinder the consolidation of a truly democratic public administration. The study concludes that legal reforms, while necessary, are insufficient if not accompanied by profound cultural transformations, revealing that the patriarchal legacy remains one of the main obstacles to the establishment of a more republican and institutionalized public administration in Brazil.

Keywords: Patriarchalism. Public Administration. Personalism. Political Culture. Gilberto Freyre.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Figura 1 – Engenho de Itamaracá.....	14
Quadro 1 – Abordagens críticas à visão de Gilberto Freyre.....	20
Quadro 2 – Documentos analisados na pesquisa.....	23
Quadro 3 – Sistema de Categorização aplicado aos documentos analisados.....	25
Quadro 4 – Análise Comparativa das Constituições de 1824, 1937 e 1988.....	31

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Justificativa do tema	12
2 OBJETIVOS	14
2.1 Objetivo geral	14
2.2 Objetivos específicos	14
3 REFERENCIAL TEÓRICO	15
3.1 O Patriarcalismo Brasileiro na Visão de Gilberto Freyre	15
3.2 O Patriarcalismo e a Estrutura da Administração Pública no Brasil	18
3.3 As dinâmicas do poder no setor público: clientelismo e nepotismo	20
3.4 Críticas à visão de Gilberto Freyre e abordagens alternativas	22
4 METODOLOGIA	24
4.1 Estratégia de pesquisa	24
4.2 Fontes de dados	25
4.3 Procedimentos de análise	26
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	29
5.1 Administração Pública nas Constituições Brasileiras: permanências e rupturas de 1824 a 1988	29
5.1.1 <i>Constituição de 1824 – Autoridade Patriarcal e Centralização Monárquica</i>	30
5.1.2 <i>Constituição de 1937 – Centralização do Poder e Justificativa Paternalista</i>	31
5.1.3 <i>Constituição de 1988 – Ruptura Legal, Permanências Culturais</i>	32
5.1.4 <i>Quadro Comparativo – Traços Institucionais nas Constituições de 1824, 1937 e 1988</i>	33
5.2 O Personalismo como padrão relacional no setor público	34
5.3 Autoritarismo e centralização nas rotinas da administração pública	35
5.4 Clientelismo e nepotismo na prática administrativa	37
5.5 Modernização administrativa e limites da mudança	38
5.6 Síntese Crítica	39
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

1 INTRODUÇÃO

O patriarcalismo, amplamente discutido por Gilberto Freyre na análise da formação social brasileira, configura-se como uma estrutura de poder baseada em laços familiares, autoritarismo e personalismo (PAGANI JUNIOR, 2015). Essa influência não se restringiu às relações privadas, mas também se estendeu às instituições públicas. Azevedo (1948) destaca que a família patriarcal, fortemente hierarquizada nos engenhos de açúcar e, posteriormente, nas grandes famílias burguesas dos centros urbanos, foi reforçada por outras instituições, como a Igreja, o clero, os conventos e a burocracia portuguesa. Essas estruturas contribuíram para consolidar os alicerces da sociedade brasileira.

Durante a sociedade escravista, a família patriarcal funcionou como uma microestrutura que reproduzia a organização social mais ampla: composta pelo patriarca, seus familiares e dependentes, bem como pelos escravizados considerados propriedade da casa, essa configuração reforçava hierarquias e desigualdades e sustentava o domínio da elite senhorial, moldando as relações de autoridade características do período (FERNANDES, 1996).

A noção de autoridade, segundo Coelho (2007), estava diretamente ligada ao poder parental, no qual o pai representava a força, a lei e a punição, enquanto a mãe simbolizava o cuidado e a provisão. Assim, a sociedade brasileira foi moldada por essa estrutura familiar, que serviu como base para a organização do poder e das instituições públicas. Freyre (2023), em *Casa-Grande & Senzala*, reforça que a colonização agrícola do Brasil, iniciada em 1532, consolidou um modelo econômico centrado na monocultura de exportação e sustentado pelo trabalho escravo. Nesse contexto, a família patriarcal tornou-se o eixo político e cultural, com o patriarca exercendo influência sobre terras, escravizados e até mesmo sobre decisões régias.

A partir da perspectiva de Weber (1999), as formas históricas de dominação podem ser divididas em duas principais categorias: a dominação estamental, característica do feudalismo medieval, baseada na lealdade entre senhores e vassallos, e a dominação patriarcal, sustentada por vínculos de subordinação pessoal ao senhor, envolvendo familiares, funcionários e protegidos. No Brasil, esse modelo de dominação tradicional influenciou diretamente a administração pública, favorecendo o patrimonialismo — conceito que confunde os limites entre o público e o privado e atribui características pessoais e familiares à gestão estatal (SARAIVA, 2015). Holanda (1936) observa que o “homem cordial” leva para a esfera pública valores típicos do ambiente doméstico, priorizando interesses particulares em detrimento do bem coletivo.

O patrimonialismo, ao permitir que cargos e benefícios públicos sejam tratados como extensões dos direitos pessoais dos governantes e suas redes de influência, compromete a impessoalidade e a transparência na administração pública brasileira. Esse sistema de gestão perpetua práticas personalistas e autoritárias, dificultando a consolidação de um modelo burocrático racional (SANTOS, 2025). Como observa Martins (1997), essa lógica de poder baseada na autoridade pessoal e na lealdade influencia diretamente a cultura organizacional das instituições públicas no Brasil, criando desafios persistentes para a modernização do Estado.

Dessa forma, a estrutura patriarcal descrita por Freyre não apenas moldou a sociedade brasileira, mas também deixou marcas profundas na administração pública, influenciando sua forma de organização e gestão. Para compreender melhor essa relação, é essencial analisar como o patriarcalismo foi interpretado por Gilberto Freyre e de que maneira sua visão ajuda a explicar as dinâmicas do poder no Brasil.

1.1 Justificativa do tema

A administração pública brasileira apresenta características marcadas pelo personalismo, autoritarismo e clientelismo, elementos associados à herança patriarcal descrita por Gilberto Freyre. Desde o período colonial, o Estado brasileiro consolidou-se a partir de relações pessoais e familiares, nas quais cargos e benefícios públicos eram concedidos com base em vínculos de lealdade e dependência, refletindo a estrutura de poder da casa-grande. Durante o Império, por exemplo, mais de 70% dos altos cargos administrativos eram ocupados por membros das mesmas famílias, principalmente filhos de grandes proprietários rurais formados nas faculdades de Direito de Olinda e São Paulo (CARVALHO, 2001). Essa lógica se manteve nas primeiras décadas republicanas, com a política dos governadores e o coronelismo, sistemas que institucionalizaram a troca de favores e o controle local por elites regionais (FAORO, 2001).

No cenário contemporâneo, traços dessa herança ainda persistem. Levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU, 2024) revelou que cerca de 40% dos cargos em comissão na administração federal continuam sendo ocupados por pessoas sem vínculo efetivo com o serviço público, muitas delas indicadas politicamente. Além disso, relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU, 2022) e do Ministério Público apontam reincidência de práticas de nepotismo em diversos municípios brasileiros, evidenciando a permanência de uma cultura administrativa baseada em relações pessoais.

Dessa forma, o estudo do patriarcalismo como fundamento histórico dessas práticas torna-se relevante para compreender como essa influência moldou a gestão pública brasileira, impactando a eficiência, a impessoalidade e a transparência no setor público. A análise também contribui para reflexões sobre os desafios e possibilidades de modernização da administração pública, especialmente no esforço de consolidar uma cultura institucional mais democrática e técnica.

2 OBJETIVOS

Este tópico é referente à abordagem dos objetivos deste trabalho, contemplando o objetivo geral e os objetivos específicos.

2.1 Objetivo geral

Analisar a influência do patriarcalismo descrito por Gilberto Freyre na administração pública brasileira, com foco no personalismo e autoritarismo como elementos estruturantes da cultura administrativa.

2.2 Objetivos específicos

- Investigar como o modelo patriarcal influenciou a organização da administração pública desde o período colonial;
- Identificar a presença do personalismo e do autoritarismo nas práticas administrativas e sua relação com a estrutura patriarcal;
- Analisar o impacto do clientelismo e do nepotismo na gestão pública como reflexos do patriarcalismo;
- Examinar propostas e tentativas de modernização da administração pública e os desafios enfrentados para romper com essa herança histórica;
- Apresentar abordagens críticas ao pensamento de Gilberto Freyre, contrastando suas ideias com outras interpretações sobre a formação da administração pública no Brasil.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o objetivo de discorrer e compreender mais sobre o tema do presente estudo, apresentam-se nesta seção os seguintes tópicos de discussão: o patriarcalismo brasileiro na visão de Gilberto Freyre; o patriarcalismo e a estrutura da administração pública no Brasil; as dinâmicas do poder no setor público: clientelismo e nepotismo e críticas à visão de Freyre e abordagens alternativas.

3.1 O Patriarcalismo Brasileiro na Visão de Gilberto Freyre

O patriarcalismo, enquanto sistema de organização social, caracteriza-se pela centralização do poder nas mãos de figuras masculinas, que exercem autoridade sobre mulheres, filhos e dependentes. No contexto brasileiro, essa estrutura extrapolou o ambiente doméstico e tornou-se um dos pilares da administração pública, influenciando práticas de gestão e dinâmicas políticas (CASTELLS, 2002). Essa influência não se restringe às instituições formais, mas também molda comportamentos e valores, tornando-se uma norma social internalizada tanto no nível individual quanto coletivo (LIMA; OLIVEIRA, 2021).

Nessa perspectiva, Barreto (2004) reforça que o patriarcalismo é uma das bases estruturantes das sociedades contemporâneas, sustentando relações de poder que vão além do ambiente familiar. Embora a autoridade masculina se manifeste inicialmente na relação entre homens, mulheres e filhos, ela se expande para diferentes esferas sociais, influenciando desde a organização econômica, com impacto na produção e no consumo, até a política, a legislação e a cultura. Dessa forma, o patriarcalismo se consolida como um sistema institucionalizado, influenciando as dinâmicas sociais e moldando as relações de poder ao longo do tempo.

Conforme afirmado por Freyre (2023), o patriarcalismo consolidou-se no Brasil como uma estratégia da colonização portuguesa, tendo a dominação como elemento central. Esse modelo resultou na criação de uma hierarquia social que diferenciava classes, raças e, conseqüentemente, os gêneros. Nesse contexto, a estrutura familiar assumiu um papel fundamental como unidade produtiva, sendo responsável por fornecer os recursos financeiros necessários para a exploração das terras, o estabelecimento das fazendas e a aquisição de animais para a agricultura e os engenhos. Além disso, a família representava um capital social que se estendia à esfera política, contribuindo para a formação de uma aristocracia colonial de grande influência no continente americano.

Mais do que um modelo familiar, segundo Freyre (2023), o patriarcalismo foi um dos pilares estruturantes da organização social e política do Brasil:

A família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que se desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América. Sobre ela o rei de Portugal quase reina sem governar. Os senados de Câmara, expressões desse familismo político, cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes (FREYRE, 2023, p.81).

A Figura 1, representa o Engenho de Itamaracá de Frans Post (presente no mapa de Barlaeus, 1647), é uma gravura histórica que ilustra a estrutura vital da economia colonial holandesa no Nordeste brasileiro. Ela detalha um engenho de açúcar em pleno funcionamento, exibindo a casa-grande e a moenda, e documenta visualmente a paisagem e a infraestrutura da produção de açúcar, cuja base era o trabalho escravizado africano, servindo como uma importante fonte sobre o Brasil Holandês sob Maurício de Nassau.

Figura 1 - Engenho de Itamaracá, de Frans Post para mapa de Gaspar Barlaeus, 1647.



Fonte: POST, 1647. Acervo do Instituto Ricardo Brennand.

A influência dos senhores de engenho não se restringia ao campo, pois eles mantinham sua autoridade também nas cidades, onde exerciam poder sobre a economia, a política e as instituições públicas (PRADO JUNIOR, 1972). Com a expansão das vilas, seus filhos passaram a frequentar centros urbanos para obter formação acadêmica, consolidando uma elite letrada e fortalecendo a cultura do bacharelismo (CARVALHO, 2001).

Menezes (2013) corrobora essa perspectiva ao destacar que, para Freyre, o bacharelismo desempenhou um papel central na urbanização do patriarcalismo, sobretudo a partir do governo de Pedro II, quando bacharéis passaram a ocupar cargos políticos e a ganhar influência social. No entanto, essa ascensão não ocorreu sem resistência por parte dos patriarcas, muitas vezes seus próprios pais e avós, que ainda detinham o poder tradicional. A consolidação de um modelo urbano e industrial baseou-se em conhecimentos técnicos avançados, frequentemente adquiridos no exterior por essa nova elite letrada. Além disso, esse processo não representou uma ruptura total com as estruturas anteriores, mas sim uma adaptação que favoreceu a perpetuação das mesmas linhagens no controle do Estado. Grandes proprietários e seus descendentes continuaram a ocupar postos-chave na administração pública, garantindo privilégios como comunicação direta com o rei, cargos vitalícios e remuneração fixa (RIBEIRO, 2010).

Adorno (1988) afirma que, ao retornarem à Colônia, os indivíduos passaram a ocupar uma variedade de cargos públicos, trazendo consigo as concepções administrativas da Europa. No entanto, essas ideias não significaram uma ruptura com a estrutura já existente, mas uma adaptação da administração colonial. Mesmo com os discursos de progresso e modernização advindos do modelo europeu, a administração pública local continuava atrelada à tradição de Portugal, mantendo uma estrutura centralizada e marcada pela influência dos grupos dominantes.

Dessa forma, enquanto “Casa-Grande & Senzala” apresenta o patriarcalismo como alicerce da sociedade colonial, a obra “Sobrados e Mucambos”, também de Freyre, explora o processo de sua desintegração:

A transição do patriarcalismo absoluto para o semipatriarcalismo, ou do patriarcalismo rural para o que se desenvolveu nas cidades, alguém já se lembrou de comparar à transição da monarquia absoluta para a constitucional. A comparação é das melhores e abrange alguns dos aspectos mais característicos do fenômeno jurídico, tanto quanto do moral e social, daquela transição [...] (FREYRE, 2013, p. 148).

A dissolução do absolutismo do *pater familias* refletiu-se na administração pública, com a ascensão de novas figuras de poder, como juízes e presidentes de província. Essas mudanças reduziram a autoridade centralizada na casa-grande, fortalecendo outras instituições que passaram a contrabalançar a influência dos patriarcas. Conforme salienta

O absolutismo do pater familias [...] foi se dissolvendo à medida que outras figuras de homem criaram prestígio na sociedade escravocrática: o médico, por exemplo; o mestre-régio; o diretor de colégio; o presidente da província; o chefe de polícia; o juiz; o correspondente comercial. À medida que outras instituições cresceram em torno da casa-grande, diminuindo-a, desprestigiando-a, opondo-lhe contrapesos à influência [...] (FREYRE, 2013, p. 149).

Segundo Ribeiro (2010), os indivíduos próximos aos senhores de engenho, ao serem admitidos na carreira pública, ascenderiam de acordo com o tempo de serviço e os méritos prestados ao Estado. Contudo, seus salários eram baixos, especialmente quando comparados aos lucros provenientes dos “negócios” paralelos que esses servidores conseguiam explorar. O resultado desse cenário era a predominância de sentimentos próprios à comunidade doméstica, como o particularismo e a antipolítica, com a invasão do público pelo privado e do Estado pela estrutura familiar. Esse processo favorecia a perpetuação de uma elite no poder, mantendo sua influência ao longo do tempo.

Dessa forma, o Estado brasileiro foi moldado por uma cultura em que o poder se configurava como uma extensão da estrutura familiar, consolidando-se um sistema no qual as redes privadas de influência se tornaram predominantes. Assim, observa-se que a administração pública brasileira herdou práticas e valores do modelo patriarcal, consolidando uma cultura administrativa marcada pelo personalismo e pela centralização do poder (BUENO, 2016).

No próximo tópico será discutido como o pensamento de Gilberto Freyre ajuda a compreender essas dinâmicas e suas implicações para a gestão pública.

3.2 O Patriarcalismo e a Estrutura da Administração Pública no Brasil

A influência do patriarcalismo na formação da administração pública brasileira é um reflexo da forma como as relações de poder foram historicamente estruturadas no país. Desde o período colonial, a gestão pública esteve intimamente ligada a laços familiares e redes privadas de influência, perpetuando uma cultura administrativa baseada na centralização do poder e na predominância de relações pessoais sobre princípios impessoais de governança (OLIVEIRA, 2017).

Faoro (2001) demonstra como a administração brasileira colonial mergulhou em um modelo patrimonialista no qual interesses privados das elites prevaleciam sobre o bem público. Esse sistema brotou naturalmente da dinâmica da casa-grande, onde o senhor de engenho exercia autoridade absoluta sobre todos à sua volta, onde obediência e hierarquia eram

fundamentais para manter a ordem estabelecida. Na perspectiva de Araújo (2021), a administração colonial, espelhando essas relações, consolidou práticas que persistiriam no tempo: cargos distribuídos com base em laços pessoais, fronteiras entre recursos públicos e privados e poder concentrado nas mãos de poucas famílias influentes que definiam os rumos da nação que surgia.

Além disso, a administração colonial portuguesa no Brasil não possuía um corpo burocrático impessoal e técnico como em outros modelos europeus, mas sim uma estrutura que favorecia o privilégio e a hereditariedade (HOLANDA, 1995). Goldman (2008) afirma que, com o enfraquecimento do domínio público, a esfera familiar passa a ser a principal referência moral, transferindo valores privados para a administração pública. Esse fenômeno consolidou a interdependência entre famílias poderosas e a administração pública, um traço que se manteve mesmo após a independência do Brasil.

Durante o Império, a centralização do poder nas mãos do monarca e a manutenção de um corpo administrativo ligado às elites rurais reforçaram a herança patriarcal na administração pública. Segundo Carvalho (2001), a elite do bacharelismo, formada por filhos de grandes proprietários que obtinham formação acadêmica nas faculdades de Direito de São Paulo e Olinda, passou a ocupar os principais cargos administrativos do país.

Conforme apontado por Venancio Filho (1982), os cursos jurídicos desempenharam um papel central na formação das elites do Império, servindo como principal via de acesso a carreiras políticas e jurídicas, além de influenciar diversas áreas do pensamento e da cultura:

Os cursos jurídicos foram, assim, no Império, o celeiro dos elementos encaminhados às carreiras jurídicas, à magistratura, à advocacia, e ao Ministério Público, à política, à diplomacia, espalhando-se também em áreas afins na época, como a filosofia, a literatura, a poesia e a ficção, as artes e ao pensamento social. Constituíram, sobretudo, a pepineira da elite política que nos conduziu durante o Império. Numa frase muitas vezes citada, e algumas vezes deturpada, disse Joaquim Nabuco que “já então (década de 1840 e 1850) as faculdades de Direito eram ante-salas da Câmara” (VENANCIO FILHO, 1982, p. 273).

A partir da proclamação da República, o modelo patriarcal encontrou novos meios de se perpetuar dentro da administração pública. A política dos governadores, estruturada na troca de favores entre o poder central e as oligarquias regionais, garantiu a continuidade do domínio das elites tradicionais sobre o aparato estatal. Nesse sentido, o personalismo e o clientelismo, características herdadas da estrutura patriarcal da sociedade, foram fundamentais

para a manutenção do poder das elites, impactando diretamente a forma como o Estado era administrado (RIBEIRO, 2010).

Mesmo com as tentativas de modernização do serviço público ao longo do século XX, como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na Era Vargas, a influência do patriarcalismo na gestão pública brasileira manteve-se presente e continuou condicionando práticas administrativas. Apenas nos anos 1990 o país voltaria a experimentar uma reforma de maior alcance, com a Reforma Gerencial conduzida por Luiz Carlos Bresser-Pereira, que buscou romper com o modelo burocrático tradicional e incorporar princípios voltados à racionalização, eficiência e profissionalização da máquina estatal, fortalecendo a meritocracia, os contratos de gestão, o foco em resultados e a autonomia gerencial (PEREIRA, 2001).

Como argumenta Malvestio (2016), a dificuldade em estabelecer de forma definitiva uma burocracia impessoal e eficiente no Brasil está diretamente ligada à cultura política herdada do período colonial, na qual as relações pessoais e os vínculos familiares desempenham papel central na ocupação de funções públicas, de modo que o patriarcalismo não apenas influenciou a formação da administração pública brasileira, mas também continua a exercer impacto significativo sobre suas práticas e dinâmicas institucionais.

No próximo tópico, serão discutidos os conceitos de personalismo e autoritarismo, analisando como esses traços, derivados da tradição patriarcal, moldaram a cultura administrativa do país e seus desdobramentos na gestão pública contemporânea.

3.3 As dinâmicas do poder no setor público: clientelismo e nepotismo

As práticas de clientelismo e nepotismo permanecem como desafios estruturais na administração pública brasileira, evidenciando uma cultura política orientada por relações pessoais e familiares que se sobrepõem aos princípios republicanos da impessoalidade e da meritocracia. Tais práticas comprometem a eficiência administrativa e corroem a confiança da sociedade nas instituições públicas (ARAÚJO, 2011).

No entendimento de Santos (2023), o clientelismo é uma prática baseada na troca de favores entre agentes públicos e cidadãos para a manutenção de apoio político, tornando-se um entrave à universalização das políticas públicas, pois se sustenta em estruturas sociais desiguais nas quais o acesso a recursos e serviços depende da mediação de vínculos pessoais,

perpetuando ciclos de dependência que limitam a cidadania e comprometem a efetividade da ação estatal.

Em relação ao nepotismo, Lokaj (2015) caracteriza-o como a nomeação de parentes para cargos públicos sem observância de critérios técnicos, prática que viola os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade administrativa e que, além de favorecer a corrupção, compromete a eficiência organizacional ao privilegiar vínculos familiares em detrimento da competência e da qualificação profissional.

A manutenção dessas práticas evidencia a persistência de uma cultura política que privilegia relações interpessoais sobre critérios objetivos e institucionais. Michelato (2024) destaca que nepotismo e clientelismo constituem manifestações de um sistema político que ainda não consolidou plenamente os fundamentos republicanos e democráticos, possibilitando que interesses privados prevaleçam sobre o interesse público e coletivo.

Estudos recentes indicam que o clientelismo não se restringe aos cargos de alta gestão, mas estende-se a diversas instâncias da administração pública, especialmente nos níveis locais e municipais. Soares e Lopes (2024) analisam a incidência do nepotismo em governos locais, demonstrando como a nomeação de parentes para cargos de confiança prejudica a moralidade administrativa e compromete a qualidade dos serviços públicos, gerando práticas que violam diretamente os princípios constitucionais.

Além disso, a perpetuação do clientelismo e do nepotismo dificulta a implementação de políticas públicas universais e de qualidade, uma vez que subordina a formulação e a execução dessas políticas aos interesses de grupos específicos e familiares. Oliveira (2017) assinala que tais práticas não apenas corroem a confiança popular nas instituições públicas, mas também aprofundam desigualdades no acesso a direitos e serviços essenciais, comprometendo o desenvolvimento democrático e a justiça social.

Nesse sentido, Abrucio (1997) ressalta que o patrimonialismo e o clientelismo permanecem como obstáculos centrais à consolidação de uma administração pública impessoal no Brasil, sobretudo nos municípios, onde os vínculos pessoais e familiares ainda se sobrepõem a critérios técnicos. Para o autor, a lógica do presidencialismo de coalizão e do federalismo fragmentado também favorece a persistência dessas práticas, reforçando a distância entre o ideal burocrático e a realidade administrativa.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2017) defende que o combate ao clientelismo e ao nepotismo exige o fortalecimento das instituições de controle e a promoção de uma cultura administrativa pautada na transparência, na

responsabilidade e na meritocracia, por meio da implementação de mecanismos rigorosos de seleção e avaliação de servidores públicos e da fiscalização efetiva das nomeações e contratações, consideradas medidas essenciais para mitigar práticas que comprometem a qualidade da administração pública.

3.4 Críticas à visão de Gilberto Freyre e abordagens alternativas

Apesar da profunda influência exercida por Gilberto Freyre na interpretação das estruturas sociais brasileiras, sua abordagem culturalista sobre o patriarcalismo tem sido objeto de importantes debates acadêmicos. Autores como Faoro (2001) e Prado Júnior (1972) apontam que, embora relevante, essa perspectiva apresenta limitações ao atribuir à família patriarcal um papel central na organização social e política do Brasil, negligenciando fatores estruturais, econômicos, institucionais e simbólicos igualmente determinantes na formação do Estado e da administração pública.

Nesse sentido, Palermo (2014), ao realizar uma análise comparativa entre Freyre e Prado Júnior, destaca que enquanto o primeiro valoriza o patriarcado como matriz civilizatória da sociedade brasileira, o segundo enfatiza o projeto econômico colonial como elemento estruturante da formação do país. Tal contraponto revela que uma leitura exclusivamente cultural, como a de Freyre, tende a desconsiderar a racionalidade econômica que moldou o aparelho estatal desde os tempos coloniais.

Com base nessas críticas, o referencial teórico do presente trabalho é ampliado para incorporar autores que oferecem visões alternativas ou complementares à leitura freyreana. No Quadro 1 são destacados os principais estudiosos que apresentam abordagens distintas, destacando seus enfoques teóricos, as críticas formuladas a Freyre e as contribuições que oferecem ao debate sobre a cultura administrativa brasileira.

Quadro 1 – Abordagens críticas à visão de Gilberto Freyre

Autor	Enfoque Principal	Crítica à visão de Freyre	Contribuição teórica
Caio Prado Júnior	Historiografia econômica / Formação do Estado	Reduz a colonização à cultura, ignorando sua função econômica estrutural	Mostra que o Estado colonial foi um instrumento da acumulação mercantil
Florestan Fernandes	Sociologia crítica / Classe social	Suaviza os conflitos de classe e a dominação racial	Destaca a centralidade da desigualdade social e econômica

Nildo Viana	Sociologia crítica / Poder e hegemonia	Reduz fenômenos estruturais à herança cultural familiar	Integra economia, cultura e instituições na análise do Estado
Raymundo Faoro	Ciência política / Burocracia	Limita o patrimonialismo ao ambiente doméstico	Descreve a captura institucional do Estado por uma elite burocrática
Jessé Souza	Sociologia contemporânea / Poder simbólico	O paradigma culturalista encobre formas modernas de dominação elitista	Analisa o poder por meio da racionalidade simbólica e jurídica

Fonte: O Autor (2025).

Prado Júnior (1972) argumenta que o processo de colonização brasileira foi predominantemente orientado por uma lógica econômica voltada à exploração. Para o autor, o Estado colonial e suas instituições não foram organizados com base em estruturas culturais ou familiares, mas como mecanismos instrumentais para viabilizar a acumulação de riquezas voltadas à metrópole. Essa crítica direta a Freyre desloca o eixo da análise da cultura para a economia, ao afirmar que a administração pública brasileira nasce subordinada a interesses externos e oligárquicos. Diferente da visão freyreana, que ressalta o papel da família patriarcal como unidade de organização social e política, Prado Júnior defende que o Estado brasileiro se consolidou como apêndice funcional de um sistema mercantilista e escravocrata, com pouca ou nenhuma autonomia administrativa voltada ao bem comum.

Fernandes (1964), por sua vez, retoma essa crítica estrutural ao enfatizar que Freyre suaviza os conflitos de classe e racial presentes na sociedade escravocrata, apresentando a dominação senhorial de forma quase harmônica. Viana (2009) reforça esse posicionamento ao propor uma leitura crítica que integra os aspectos culturais, econômicos e institucionais da reprodução das desigualdades no Brasil. Para Viana, a explicação puramente cultural não dá conta da complexidade do Estado e das práticas de poder que sustentam o patrimonialismo e o autoritarismo na administração pública.

No campo da ciência política, Faoro (2001) oferece uma contribuição decisiva ao argumentar que o patrimonialismo brasileiro é um fenômeno burocrático-institucional e não apenas familiar ou doméstico. Para Faoro, as elites apropriaram-se da máquina estatal por meio de um estamento burocrático que manteve as estruturas coloniais sob nova roupagem ao longo da República.

Por fim, Souza (2017) propõe uma revisão da tradição interpretativa brasileira ao criticar o que denomina “paradigma culturalista”. Segundo o autor, atribuir as disfunções do Estado a heranças culturais ibéricas, como o patriarcalismo ou o “homem cordial”, serve para

ocultar a dominação contemporânea exercida pelas elites econômicas por meio de mecanismos simbólicos e jurídicos, estruturados racionalmente para perpetuar privilégios.

Em conjunto, essas abordagens críticas não anulam a contribuição de Freyre, mas a contextualizam e expandem. Ao incorporar elementos econômicos, institucionais e simbólicos, o debate torna-se mais completo, revelando que o patriarcalismo é apenas uma das camadas da complexa formação da administração pública brasileira.

4 METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e exploratória, com foco na análise documental. A escolha desse delineamento se justifica pela natureza do problema de pesquisa, que busca compreender como elementos culturais, associados ao patriarcalismo descrito por Gilberto Freyre, se manifestam nas práticas da administração pública brasileira.

4.1 Estratégia de pesquisa

A pesquisa qualitativa foi escolhida por possibilitar a interpretação de fenômenos sociais de forma aprofundada, considerando os significados simbólicos que orientam as práticas sociais e institucionais. Como salientam Denzin e Lincoln (2006), essa forma de análise permite captar sentidos e verificar como eles se reproduzem nas estruturas administrativas. Chizzotti (2006) complementa que a perspectiva qualitativa possibilita analisar discursos, práticas e valores em contextos históricos específicos, o que é particularmente relevante para compreender a presença do personalismo, do autoritarismo e do patriarcalismo na gestão pública brasileira.

O caráter exploratório da pesquisa decorre do fato de que o fenômeno analisado não se apresenta de forma plenamente sistematizada na literatura administrativa contemporânea, exigindo um esforço de mapeamento conceitual e interpretativo. De acordo com Gil (2008), estudos exploratórios são apropriados quando o objeto de investigação é pouco sistematizado, permitindo o delineamento de interpretações iniciais, hipóteses analíticas e categorias emergentes. Outro aspecto que reforça o caráter exploratório desta pesquisa reside na dispersão temática do conceito de patriarcalismo na literatura acadêmica. Observa-se que, ao se consultar bases de dados científicas amplamente utilizadas, como o Google Scholar e a SciELO, o termo “patriarcalismo” aparece associado a diversas áreas do conhecimento, tais como sociologia,

antropologia, história, estudos de gênero e ciências sociais em geral. No entanto, são escassos os estudos que adotam como recorte analítico específico a administração pública brasileira, especialmente no que se refere à análise das permanências do patriarcalismo nas práticas administrativas contemporâneas.

Dessa forma, a pesquisa assume caráter exploratório ao buscar investigar um campo ainda pouco sistematizado, mapeando conceitos, categorias e relações teóricas que permitam compreender como elementos culturais patriarcais se manifestam e se reproduzem no âmbito da gestão pública.

4.2 Fontes de dados

A análise documental concentrou-se em três conjuntos principais de materiais:

a) documentos legais e institucionais – Constituições brasileiras (1824, 1937 e 1988), Súmula Vinculante nº 13 do STF, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), resoluções do CNJ e relatórios da CGU e do TCU;

b) decisões judiciais e recomendações ministeriais – como a Reclamação nº 69486 do STF (2024) e a Recomendação da Promotoria de Justiça de Bom Jardim à Prefeitura de Machados (MPPE, 2024);

c) literatura acadêmica clássica e contemporânea – obras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Caio Prado Júnior, além de estudos recentes sobre patrimonialismo, clientelismo e reformas administrativas no Brasil.

Os documentos que compõem esse *corpus* foram identificados por meio de busca intencional em repositórios oficiais (Portal do STF, Portal do TCU, Controladoria-Geral da União, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Ministério Público), bem como em bases acadêmicas como Scielo, *Google Scholar* e periódicos institucionais. Para orientar a coleta, foram utilizadas palavras-chave relacionadas ao fenômeno estudado, tais como “nepotismo”, “patrimonialismo”, “clientelismo”, “administração pública”, “cargos de confiança”, “personalismo”, “nomeações políticas” e “cultura administrativa”, o que permitiu identificar documentos que evidenciam práticas históricas e contemporâneas vinculadas à estrutura patriarcal e personalista da administração pública brasileira.

Para assegurar clareza quanto ao material empírico utilizado, os documentos analisados foram organizados no Quadro 2. Essa sistematização permite visualizar de forma

objetiva o conjunto de fontes que fundamenta a investigação. A seguir, apresenta-se o *corpus* documental da pesquisa.

Quadro 2 – Documentos analisados na pesquisa

Órgão/Instituição	Documento/Instrumento	Ano	Relevância para a pesquisa
Constituição do Brasil	Constituição Política do Império do Brasil	1824	Centralização do poder no Imperador; origem do personalismo na estrutura estatal.
Constituição do Brasil	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	1937	Estado Novo; reforço do autoritarismo e criação do DASP.
Constituição do Brasil	Constituição da República Federativa do Brasil	1988	Avanços democráticos; princípios de impessoalidade, moralidade e transparência.
STF	Súmula Vinculante nº 13	2008	Proíbe nomeação de parentes em cargos comissionados.
STF	Reclamação nº 69486 (Rel. Min. Alexandre de Moraes)	2024	Caso concreto de nepotismo e nepotismo cruzado em nomeações estaduais.
CNJ	Resolução nº 7	2005	Regulamenta nepotismo no Poder Judiciário; referência sobre impessoalidade administrativa.
CGU	Relatórios de fiscalização em municípios	2022	Evidências de nomeações de parentes em cargos municipais.
TCU	Relatórios de auditoria sobre cargos de confiança e FC	2016–2021	Indícios de clientelismo e ocupação política de cargos estratégicos.
MPPE	Recomendação da Promotoria de Justiça de Bom Jardim	2024	Orienta a Prefeitura de Machados a exonerar parentes do prefeito em cargos de confiança.
Legislação Federal	Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI)	2011	Marco da transparência; acesso público a documentos oficiais.

Fonte: O Autor (2025). Elaboração própria a partir de documentos oficiais (STF, TCU, CGU, CNJ, MPPE, Constituições do Brasil).

4.3 Procedimentos de análise

Os documentos foram selecionados com base na relevância temática, abrangência histórica e conexão com os objetivos do estudo. A coleta ocorreu entre os meses de março e

maio de 2025, em fontes públicas, bases acadêmicas e arquivos oficiais. A análise documental, conforme Cellard (2008), foi aplicada tanto a textos acadêmicos quanto a documentos oficiais, permitindo contextualizar práticas e compreender permanências institucionais.

A técnica adotada para análise dos dados foi a análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011), a qual se define como um conjunto de procedimentos sistemáticos e objetivos para descrever e interpretar o conteúdo das mensagens. Essa técnica foi dividida em três etapas principais:

1. Pré-análise – organização dos documentos, leitura flutuante e definição de categorias iniciais (autoritarismo, personalismo, clientelismo/nepotismo, modernização administrativa);
2. Exploração do material – codificação de trechos dos documentos selecionados, identificando padrões de linguagem, recorrências e contradições;
3. Tratamento dos resultados – articulação entre evidências documentais e conceitos teóricos, buscando compreender como práticas patrimonialistas e personalistas se mantêm mesmo diante de avanços normativos.

Além dessas etapas, o processo analítico envolveu a construção de um quadro sistemático de categorização, no qual cada trecho codificado foi associado a critérios interpretativos previamente definidos. Essa sistematização permitiu comparar documentos de diferentes períodos e instituições, identificando permanências estruturais e mudanças discursivas ao longo do tempo. Para garantir a consistência das interpretações, todos os registros codificados foram revisados em mais de uma rodada analítica, permitindo o refinamento das categorias e a eliminação de ambiguidades. A análise de conteúdo, assim estruturada, possibilitou revelar como elementos culturais profundamente enraizados continuam influenciando práticas administrativas contemporâneas, mesmo em um contexto de modernização normativa e institucional.

Quadro 3 – Sistema de Categorização aplicado aos documentos analisados

Documento analisado	Evidência/Conteúdo identificado	Categoria analítica	Justificativa da categorização
Constituição de 1824	Centralização do poder na figura do Imperador; ausência de separação efetiva entre público e privado	Personalismo / Patrimonialismo	Demonstra origem histórica da personalização do Estado e da autoridade política, coerente com a leitura de Freyre e Faoro.

Constituição de 1937	Fortalecimento do Executivo; criação do DASP; estrutura autoritária	Autoritarismo administrativo	Marca institucionalização do controle central e verticalizado, reforçando práticas de mando hierárquico.
Constituição de 1988	Inclusão dos princípios da moralidade, impessoalidade e publicidade	Modernização administrativa / Ruptura normativa	Documento-chave de transição para um modelo racional-legal orientado pela impessoalidade.
Súmula Vinculante nº 13 (STF)	Proibição de nepotismo na administração pública	Clientelismo / Nepotismo	Evidencia tentativa de frear práticas personalistas, sendo fonte normativa essencial para o tema.
Reclamação 69486 (STF, 2024)	Caso concreto de nepotismo cruzado em nomeações estaduais	Persistência do patrimonialismo	Demonstra fricção entre norma impessoal e prática real, reforçando permanências culturais.
Resolução CNJ nº 7/2005	Normas internas contra nepotismo no Judiciário	Impessoalidade administrativa	Exemplo de órgão que tentou institucionalizar práticas burocráticas racionais.
Relatórios da CGU (2022)	Indícios de nomeações de parentes e distribuição política de cargos	Clientelismo / Cooptação política	Relatórios técnicos que exibem evidências empíricas de práticas patrimonialistas contemporâneas.
Relatórios do TCU (2016–2021)	Auditorias sobre cargos de confiança e FC; ocupação política de cargos estratégicos	Personalismo / Captura institucional	Demonstra como estruturas de confiança ainda substituem critérios técnicos.
MPPE – Recomendação Bom Jardim (2024)	Determina exoneração de parentes do prefeito	Nepotismo / Intervenção institucional	Caso municipal que ilustra as persistências do patriarcalismo na esfera local.
Lei de Acesso à Informação (2011)	Transparência como princípio e instrumento de controle social	Modernização administrativa / Controle social	Instrumento normativo que reforça rupturas com a lógica patrimonialista.

Fonte: O Autor (2025). Elaboração própria a partir do *corpus* documental.

A partir da organização do corpus e da definição sistemática das categorias analíticas, a etapa final da metodologia consistiu na integração entre os achados documentais e o referencial teórico. Esse movimento permitiu identificar aproximações, tensões e permanências históricas entre o patriarcalismo descrito por Gilberto Freyre e as práticas

contemporâneas da administração pública brasileira. Assim, a análise de conteúdo possibilitou não apenas reconhecer evidências empíricas de personalismo, autoritarismo e clientelismo nos documentos examinados, mas também compreender como tais elementos se articulam com o arcabouço normativo vigente. Com isso, a metodologia adotada assegura consistência, transparência e rigor interpretativo, estabelecendo as bases necessárias para a apresentação e discussão dos resultados no capítulo seguinte.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No tópico a seguir, são apresentados e discutidos os principais resultados obtidos a partir da análise documental e teórica acerca das permanências e transformações do patriarcalismo, do autoritarismo e do personalismo nas práticas da administração pública brasileira. A discussão foi organizada em eixos temáticos, que abordam desde a evolução institucional das constituições brasileiras até a reprodução de padrões culturais nas relações de poder e gestão. Parte-se do pressuposto de que, embora marcos legais mais recentes, como a Constituição Federal de 1988, tenham introduzido princípios democráticos e participativos, traços estruturais herdados de períodos anteriores ainda influenciam o modo como o Estado se organiza e funciona. A seguir, cada eixo é explorado de forma crítica, com base em autores da literatura especializada e na análise das fontes jurídicas consultadas.

5.1 Administração Pública nas Constituições Brasileiras: permanências e rupturas de 1824 a 1988

A análise das Constituições brasileiras de 1824, 1937 e 1988 permite observar, em perspectiva histórica, a evolução e a permanência de estruturas culturais e institucionais que marcaram a formação da administração pública nacional. A escolha dessas três cartas constitucionais se deve ao fato de que cada uma delas representa um marco paradigmático na configuração do Estado brasileiro, sinalizando momentos de profunda reorganização política e administrativa.

5.1.1 Constituição de 1824 – Autoridade Patriarcal e Centralização Monárquica

Promulgada no contexto do Império do Brasil, a Constituição de 1824 institucionalizou um modelo de administração pública profundamente hierárquico e patriarcal. “O Poder Moderador”, exercido exclusivamente pelo imperador (Arts. 98–101), colocava a figura do monarca como a instância máxima de decisão e arbitragem entre os demais poderes. Esse arranjo reforçava uma estrutura verticalizada, na qual o imperador se posicionava simbolicamente como “pai da nação”, conceito que dialoga com a leitura freyreana da autoridade patriarcal e a permanência de estruturas culturais e institucionais que marcaram a formação da administração pública nacional:

Art. 98 – O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais Poderes políticos.

Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito a responsabilidade alguma.

Art. 100. Os seus títulos são "Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil" e tem o tratamento de Majestade Imperial.

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador:

1º) Nomeando os senadores, na forma do art. 43.

2º) Convocando a Assembleia Geral extraordinariamente nos intervalos das sessões, quando assim o pede o bem do Império.

3º) Sancionando os decretos e resoluções da Assembleia Geral, para que tenham força de lei: art. 62.

4º) Aprovando e suspendendo inteiramente as resoluções dos conselhos provinciais. arts. 86 e 87.

5º) Prorrogando ou adiando a Assembleia Geral e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra, que a substitua.

6º) Nomeando e demitindo livremente os ministros de Estado.

7º) Suspendendo os magistrados nos casos do art. 154.

8º) Perdoando e moderando as penas impostas aos réus condenados por sentença.

9º) Concedendo anistia em caso urgente e que assim aconselhem a humanidade e bem do Estado (BRASIL, 1824, p.13).

Além disso, o caráter religioso e moralista da Constituição reforçava uma lógica tradicional, centrada na ideia de uma única autoridade legítima, tanto no campo político quanto espiritual. A exclusão de mulheres, pobres, escravizados e analfabetos do direito ao voto e à ocupação de cargos públicos consolidava um sistema elitista e excludente, baseado em critérios

censitários e de linhagem social — pilares fundamentais da estrutura patriarcal (FAORO, 2001):

Art. 5 - A Religião Católica Apostólica Romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras religiões serão permitidas com seu culto doméstico, ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo (BRASIL, 1824, p.01).

No campo administrativo, o Imperador concentrava a nomeação dos senadores (Art. 43) e detinha controle direto sobre os cargos públicos, os quais eram preenchidos com base em vínculos pessoais e fidelidade política. Essa estrutura revelava um modelo personalista de gestão, no qual não havia separação entre os interesses do Estado e os da figura imperial:

Art. 43 – As eleições serão feitas pela mesma maneira que as dos deputados, mas em listas tríplexes, sobre as quais o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista. (BRASIL, 1824, p. 30)

5.1.2 Constituição de 1937 – Centralização do Poder e Justificativa Paternalista

A Constituição de 1937, imposta por Getúlio Vargas durante o Estado Novo, representou a formalização de um regime autoritário, ainda que envolto em uma retórica paternalista de proteção social. O preâmbulo da carta apresentava o regime como uma resposta às ameaças ideológicas, especialmente o comunismo, reforçando a imagem do governante como um “pai protetor” da ordem nacional.

Do ponto de vista institucional, a Constituição de 1937 eliminou as eleições diretas e conferiu ao presidente da República poderes concentrados e discricionários, como o direito de nomear governadores (Art. 9º) e prefeitos (Art. 27), além da faculdade de editar decretos-lei com força normativa, sem a necessidade de apreciação prévia pelo Legislativo (Arts. 12 e 13). O controle direto sobre a imprensa, os sindicatos e a educação (Art. 15, IX; Art. 16, XX) demonstrava o esforço do Estado em moldar não apenas a máquina administrativa, mas também os valores sociais, dentro de uma lógica verticalizada e moralizante.

Como dispõe o próprio texto constitucional, “o Governo Federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um Interventor, que assumirá, no Estado, as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou aquelas que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República” (BRASIL, 1937, Art. 9º). Essa formulação reforça a centralidade

absoluta do Executivo federal e a fragilidade das autonomias estaduais, revelando a estrutura autoritária que sustentava o regime.

Paralelamente a esse arranjo centralizador, o governo criou, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o objetivo de modernizar a estrutura do Estado e tornar a gestão pública mais racional. O DASP foi responsável pela padronização de rotinas administrativas, elaboração de organogramas, controle orçamentário e introdução dos primeiros concursos públicos para o funcionalismo federal. Embora constituísse um avanço técnico-administrativo relevante, sua criação ocorreu em um contexto autoritário, o que limitava sua autonomia e submetia seus objetivos à lógica centralizadora do regime.

5.1.3 Constituição de 1988 – Ruptura Legal, Permanências Culturais

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, representou um marco na transição democrática do país após o regime militar. Pela primeira vez, foram estabelecidos de forma explícita os princípios da igualdade de gênero, da cidadania universal e da descentralização político-administrativa.

O Artigo 5º, inciso I, determina: “Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 5º, I).

O Artigo 1º define a República como um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político. No parágrafo único, estabelece-se que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988, Art. 1º, parágrafo único).

O Artigo 3º amplia os objetivos fundamentais da República, destacando a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária”, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, Art. 3º, incisos I a IV).

A separação dos poderes, elemento essencial à democracia, é reafirmada no Artigo 2º: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, Art. 2º).

Por fim, a descentralização da organização político-administrativa é assegurada pelo Artigo 18, que estabelece: “a organização político-administrativa da República Federativa

do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 18).

No campo institucional, o texto constitucional extinguiu formalmente o autoritarismo dos períodos anteriores ao garantir a independência entre os Três Poderes, o fim de mecanismos como o Poder Moderador e a ampliação dos direitos individuais. Contudo, como apontam Souza (2017) e Viana (2009), essas mudanças estruturais não foram suficientes para romper com práticas históricas enraizadas na cultura política nacional.

Apesar do avanço normativo, dispositivos constitucionais ainda permitem concentração de poder no Executivo, em tensão com o ideal democrático da Constituição. O Artigo 62, por exemplo, autoriza o presidente da República a editar medidas provisórias “com força de lei, em caso de relevância e urgência” (BRASIL, 1988, Art. 62), o que favorece decisões unilaterais com baixa deliberação legislativa.

O Artigo 34 também prevê a possibilidade de intervenção federal nos estados e no Distrito Federal, para assegurar a observância dos princípios constitucionais. Entre os casos citados, estão “manter a integridade nacional”, “reorganizar as finanças públicas” e “garantir o funcionamento dos poderes nas unidades da federação” (BRASIL, 1988, Art. 34).

No plano administrativo, o Artigo 37, inciso V, mantém a possibilidade de nomeações políticas ao afirmar que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão [...] destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (BRASIL, 1988, Art. 37, V).

Ainda que esses dispositivos tenham justificativas técnicas ou de emergência, sua aplicação prática demonstra a persistência de práticas personalistas, clientelistas e centralizadoras no interior da administração pública brasileira. Assim, mesmo com os avanços democráticos da Constituição de 1988, subsistem traços institucionais e culturais que dificultam a consolidação de uma gestão pública impessoal e republicana.

5.1.4 Quadro Comparativo – Traços Institucionais nas Constituições de 1824, 1937 e 1988

O Quadro 4 compara os traços institucionais predominantes nas Constituições de 1824, 1937 e 1988, destacando elementos de autoridade central, participação política, patriarcalismo, personalismo e descentralização administrativa. Essa síntese visa ilustrar os avanços e as permanências da cultura política brasileira ao longo da história constitucional.

Quadro 4 – Análise Comparativa das Constituições de 1824, 1937 e 1988

Categoria	Constituição de 1824	Constituição de 1937	Constituição de 1988
Autoridade Central	Imperador com Poder Moderador e nomeação vitalícia de senadores.	Presidente com poder absoluto, nomeação de interventores e uso de decretos-lei.	Presidente eleito com separação de poderes e controle institucional.
Participação Política	Voto censitário e excludente; mulheres, pobres e escravizados fora do processo.	Fim das eleições diretas; centralização total no Executivo.	Sufrágio universal; participação política ampliada e pluralista.
Patriarcalismo	Religião oficial; exclusão de gênero e estrutura familiar como base política.	Linguagem paternalista; controle moral e educacional pelo Estado.	Igualdade de gênero e combate à discriminação (Art. 5º, I).
Personalismo e Clientelismo	Cargos públicos atrelados à vontade do Imperador.	Nomeações políticas e controle direto sobre sindicatos e imprensa.	Nomeações em cargos de confiança ainda presentes (Art. 37, V).
Descentralização Administrativa	Estado unitário com forte centralização no imperador.	Intervenções federais e enfraquecimento da autonomia estadual.	Autonomia de estados e municípios garantida (Art. 18).

Fonte: O Autor (2025).

O quadro evidencia que, embora a Constituição de 1988 represente um avanço significativo em termos de direitos, participação política e descentralização administrativa, persistem traços históricos de autoritarismo e personalismo que remontam às constituições anteriores. A concentração de poder nas mãos do Executivo, presente desde o Império, e a cultura de nomeações políticas e clientelismo se mantêm, ainda que em novas roupagens institucionais. Conforme evidencia Ribeiro (2010), mesmo diante de avanços normativos, a administração pública brasileira segue marcada por estruturas históricas que articulam práticas patriarcais e patrimonialistas, dificultando transformações institucionais mais profundas.

5.2 O Personalismo como padrão relacional no setor público

A análise das práticas contemporâneas da administração pública brasileira revela a persistência de uma lógica personalista nas relações institucionais. Esse padrão relacional, embora juridicamente limitado por normativas impessoais, ainda influencia fortemente processos como nomeações para cargos de confiança, lideranças políticas locais e decisões administrativas (GOLDMAN, 2005). A origem desse comportamento pode ser compreendida

à luz de fatores históricos e culturais profundamente enraizados na formação do Estado brasileiro.

Um dos conceitos mais elucidativos sobre essa permanência é o do “homem cordial”, formulado por Holanda (1936) no livro *Raízes do Brasil*. Diferentemente da interpretação comum que associa “cordialidade” à gentileza, o autor esclarece que se trata de uma disposição afetiva que confunde o público com o privado. Segundo ele, no Brasil, a esfera estatal tende a ser invadida por vínculos pessoais, afetivos e familiares, transformando o exercício da autoridade em extensão das relações domésticas. O funcionário ou político não age como representante institucional, mas como alguém que favorece os seus — o “pessoal de casa”, o compadre, o parente ou o aliado.

Esse tipo de comportamento favorece nomeações baseadas em confiança pessoal, lealdade política ou favores recíprocos, em detrimento de critérios técnicos, de modo que, mesmo com a previsão constitucional de concursos públicos e mecanismos de controle (Art. 37 da CF/88), a escolha para cargos comissionados e funções de confiança ainda é frequentemente orientada por afinidades particulares, enfraquecendo a lógica meritocrática, comprometendo a profissionalização da burocracia e dificultando a consolidação de uma cultura institucional verdadeiramente impessoal (SANTOS, 2023).

Como salientado por Faoro (2001), a liderança política no Brasil costuma estar associada à figura de um “provedor moral”, alguém que cuida, decide e protege — traço herdado do modelo patriarcal ibérico e reinterpretado na cultura política nacional. A autoridade pública não se apresenta como gestora institucional, mas como figura paternal que “faz pelo povo” e “resolve pessoalmente”, muitas vezes fora dos trâmites legais. Isso contribui para o enfraquecimento das instituições e para a baixa confiança pública nas estruturas estatais.

Portanto, o personalismo aparece como um padrão cultural que continua presente mesmo em períodos de democracia, afetando a administração pública ao substituir critérios institucionais por vínculos pessoais e abrindo espaço para a influência de interesses privados. Esse cenário mostra a importância de reformas que envolvam não só mudanças nas normas, mas também na cultura administrativa, para fortalecer a impessoalidade e o interesse coletivo (SCHAPPO, 2018).

5.3 Autoritarismo e centralização nas rotinas da administração pública

A administração pública brasileira ainda apresenta práticas marcadas por traços de autoritarismo, evidentes na distribuição vertical do poder, na baixa participação nos processos decisórios e no limitado espaço para diálogo entre chefias e subordinados, de modo que, mesmo em um contexto formalmente democrático, persistem relações assimétricas que reforçam lógicas de mando unilateral e dificultam a construção de uma cultura de gestão mais horizontal (VIOLIN, 2007).

Esse padrão tem raízes históricas profundas. Como já havia salientado Freyre (2006), o senhor de engenho era, na casa-grande, a figura central de autoridade, exercendo não apenas o domínio econômico, mas também o controle moral e simbólico sobre todos à sua volta. Essa lógica de obediência rígida, marcada pela ausência de contraposição, transbordou do ambiente privado para a esfera pública, moldando a forma como o Estado brasileiro foi estruturado.

Faoro (2001) amplia essa leitura ao demonstrar que a máquina estatal acabou capturada por um estamento burocrático que perpetuou formas senhoriais de mando. Assim, a figura do patriarca foi substituída por uma elite administrativa que conserva a mesma lógica de centralização e fidelidade pessoal. O poder, em vez de ser compartilhado, continua a descer de cima para baixo, limitando experiências de gestão participativa.

Exemplos recentes reforçam como esse padrão ainda persiste. Auditoria do Tribunal de Contas da União mostrou que a União gasta mensalmente cerca de R\$ 3,47 bilhões com Funções de Confiança e Cargos em Comissão, dos quais uma parcela significativa (40%) é ocupada por pessoas sem vínculo efetivo com a administração pública (TCU, 2016). A mesma instituição, no Acórdão 1409/2020, considerou irregular a contratação de empresas cujos sócios possuíam laços de parentesco com agentes públicos, entendendo a prática como expressão de nepotismo e patrimonialismo (TCU, 2020). Mais recentemente, auditorias no Sistema S apontaram 1.370 casos de vínculos familiares entre funcionários e empresas contratadas, revelando que o nepotismo continua presente mesmo em instituições que se apresentam como modernas em suas regras de governança (TCU, 2024).

Apesar dos avanços trazidos pela Constituição de 1988, como através da criação de conselhos participativos e do incentivo ao controle social, ainda existem barreiras culturais que dificultam sua efetivação. Relações hierárquicas autoritárias persistem e acabam prejudicando a eficiência da gestão, a legitimidade institucional e a capacidade de inovação no setor público.

Portanto, conforme é pontuado por Figueiredo (2022), o autoritarismo nas relações administrativas não deve ser entendido apenas como uma deficiência gerencial, mas como

resultado de um legado histórico e cultural de longa duração. Superá-lo exige não apenas ajustes organizacionais, mas também um esforço mais amplo de formação crítica, descentralização real das decisões e fortalecimento de práticas participativas que rompam com a tradição senhorial enraizada no Estado brasileiro.

5.4 Clientelismo e nepotismo na prática administrativa

O clientelismo e o nepotismo permanecem como alguns dos maiores entraves para a consolidação de uma administração pública impessoal no Brasil. Segundo Carvalho (1997), de modo geral, o primeiro modelo descreve uma dinâmica entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de cargos, benefícios fiscais, isenções, em troca de lealdade política, sobretudo eleitoral. O clientelismo abre caminho para a corrupção e irregularidades, além de permitir o uso indevido da máquina pública, prejudicando a coletividade. Como resultado, a maioria dos cidadãos que agem corretamente acaba sendo prejudicada (LIMA *et al.*, 2011). Já o nepotismo, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ocorre quando há preferência por parentes em contratações ou promoções no ambiente de trabalho. Em vez de considerar a qualificação e o mérito das pessoas, essa prática valoriza os laços familiares para o preenchimento de cargos públicos. O nepotismo vai contra os princípios constitucionais de impessoalidade na administração pública, pois cria privilégios baseados em relações pessoais, ignorando a competência técnica necessária para exercer a função (BRASIL, 2005).

Apesar dos avanços normativos, o nepotismo continua a se manifestar na prática administrativa. A Súmula Vinculante nº 13, aprovada pelo Supremo Tribunal Federal em 2008, proibiu expressamente a nomeação de parentes em cargos comissionados. Ainda assim, casos recentes mostram a dificuldade de efetivar esse princípio. Em 2024, o ministro Alexandre de Moraes, ao analisar a Reclamação nº 69486, suspendeu a nomeação de cinco parentes do governador do Maranhão em órgãos e empresas públicas estaduais. Na decisão, o relator ressaltou que as contratações configuravam nepotismo e nepotismo cruzado, ambos incompatíveis com os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade (BRASIL, 2024).

Em 2024, o Ministério Público de Pernambuco, por meio da Promotoria de Justiça de Bom Jardim, recomendou à Prefeitura Municipal de Machados, no Agreste Setentrional, que se abstivesse de realizar admissões, contratações ou credenciamentos de servidores em cargos

comissionados, temporários ou esporádicos que configurassem afronta às normas legais que vedam o nepotismo. A recomendação surgiu após denúncias de que parentes de autoridades locais ocupavam cargos na administração municipal, incluindo a primeira-dama e a irmã do prefeito. No documento, o promotor responsável cita nominalmente a necessidade de exoneração da cunhada do chefe do Executivo, e também menciona a nomeação da irmã do prefeito em funções administrativas, práticas consideradas incompatíveis com os princípios da moralidade e impessoalidade que regem a administração pública (MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, 2024).

A persistência dessas práticas não pode ser compreendida apenas como desrespeito às normas jurídicas ou falhas de fiscalização, mas também como expressão de uma herança cultural de longa duração. Freyre (2006), em *Casa-grande & senzala*, evidencia que a família patriarcal constituiu a base da organização social e política do Brasil colonial. O poder do senhor de engenho ultrapassava a esfera privada, estruturando-se como centro de autoridade e referência de lealdade. Essa lógica patriarcal, em que a “família” se sobrepunha às instituições formais, ainda se reflete na política contemporânea, na qual laços de parentesco e fidelidade pessoal muitas vezes prevalecem sobre critérios técnicos e impessoais. Dessa forma, a nomeação de parentes em cargos públicos não é apenas uma irregularidade administrativa, mas a atualização de um padrão cultural no qual a unidade familiar antecede e, por vezes, sobrepõe-se ao próprio Estado.

5.5 Modernização administrativa e limites da mudança

O primeiro modelo de burocracia profissional no Brasil ocorreu durante o governo de Getúlio Vargas com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. O órgão tinha por objetivo simplificar a máquina estatal, introduzindo critérios técnicos para o recrutamento e a gestão do funcionalismo público. Mesmo sendo inserido em um regime autoritário, o DASP representou o começo da institucionalização da burocracia moderna no país, ao padronizar processos e tornar uma administração pública mais eficiente (ABRUCIO, 1997).

Décadas mais tarde, na década de 90, a Reforma Administrativa liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira representou uma renovada tentativa de modernização. Com base em exemplos da Nova Gestão Pública, essa reforma inseriu no país ideias como a valorização do mérito, acordos de gestão, ênfase em resultados e mais liberdade para os gestores. A meta era

deixar para trás o sistema burocrático comum, trazendo a gestão pública para perto de métodos empresariais mais focados na eficácia e na responsabilidade (PEREIRA, 1996).

Mais recentemente, avanços significativos emergiram na área da transparência e do uso da tecnologia da informação. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) firmou o direito do cidadão em consultar dados governamentais, impulsionando a supervisão da população. O Portal da Transparência e outras plataformas digitais passaram a ampliar a visibilidade da gestão, trazendo novas possibilidades de monitoramento das contas públicas. Além disso, a inclusão de ferramentas tecnológicas em diversos setores administrativos gerou benefícios de rapidez e maior oferta de informações para o público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Apesar dos avanços notórios, desafios consideráveis ainda fazem-se presentes. A influência do “quem indica” e das relações pessoais ainda pesa nas escolhas da gestão, diminuindo o impacto positivo das mudanças implementadas. Embora o acesso via concurso seja crucial, ele não elimina por completo as manobras de apadrinhamento, uma vez que os postos de confiança seguem sendo um terreno fértil para indicações com viés político. Assim, ainda que as reformas ampliem a racionalidade formal, a cultura política marcada por relações pessoais e patrimonialistas resiste e se reproduz no interior das instituições (NUNES, 2010).

Portanto, pode-se concluir que a modernização administrativa brasileira avançou no plano técnico e normativo, mas encontrou barreiras na dimensão cultural. O Estado incorporou instrumentos de gestão mais racionais, transparentes e baseados em resultados, porém ainda convive com práticas que remontam ao personalismo histórico, dificultando a consolidação de uma burocracia plenamente impessoal e democrática (GARCIA, 1978).

5.6 Síntese Crítica

A análise realizada demonstra que, embora a administração pública brasileira tenha avançado no plano técnico e normativo, permanece condicionada por heranças culturais oriundas do patriarcalismo e do patrimonialismo, como sugerem as discussões de Saraiva (2015) e Araújo (2011) sobre a confusão entre esferas pública e privada. A persistência de práticas como clientelismo, nepotismo e decisões orientadas por vínculos pessoais revela que a modernização legal não foi capaz de eliminar padrões históricos de personalismo e autoridade verticalizada, ainda presentes no cotidiano institucional, em sintonia com o que apontam

Carvalho (2001) e Soares e Lopes (2024) ao tratar da ocupação de cargos públicos por critérios não meritocráticos.

Os documentos examinados mostram que a racionalidade burocrática convive com mecanismos informais que relativizam a impessoalidade e dificultam a consolidação de uma cultura administrativa democrática, evidenciando, como aponta Barreto (2004), que reformas legais, embora necessárias, tornam-se insuficientes quando não são acompanhadas de transformações simbólicas e comportamentais.

Diante disso, a melhoria da administração pública requer o fortalecimento de práticas realmente impessoais, investimentos continuados em formação ética e profissional, maior controle sobre nomeações e decisões administrativas e estímulo a modelos de gestão mais participativos e horizontais, em linha com a defesa de transparência e responsabilidade institucional presente em documentos como a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) e na Súmula Vinculante n. 13 do STF. Somente com a mudança simultânea das estruturas formais e das disposições culturais será possível reduzir a influência de padrões personalistas e consolidar um Estado mais eficiente, transparente e orientado ao interesse público.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões desenvolvidas ao longo deste trabalho permitiram concluir que o patriarcalismo descrito por Gilberto Freyre constitui um dos pilares históricos da formação da administração pública brasileira, ao articular laços familiares, dominação e personalismo como fundamentos das relações de poder no Estado. Ao evidenciar a centralidade da família patriarcal como unidade produtiva, social e política, Freyre mostra como a casa-grande se projetou para além do espaço doméstico, contribuindo para a naturalização da confusão entre o público e o privado na gestão estatal.

Os resultados indicaram que, desde o período colonial, a estrutura patriarcal favoreceu a consolidação de uma cultura patrimonialista, na qual cargos, recursos e benefícios públicos foram distribuídos com base em vínculos pessoais e lealdades, e não em critérios impessoais e meritocráticos. Essa dinâmica dialoga com as análises de Holanda (1936), ao tratar do “homem cordial”, e de Faoro (2001), ao demonstrar como o Estado foi capturado por um estamento burocrático que reproduz, em novas formas, a lógica senhorial de mando e apropriação do aparelho estatal.

Ao articular o referencial de Freyre com as contribuições de autores como Prado Júnior (1972), Fernandes (1996), Faoro (2001) e Souza (2017), o estudo evidenciou que a explicação das disfunções administrativas brasileiras exige a combinação de dimensões culturais, econômicas, institucionais e simbólicas. Nesse sentido, o patriarcalismo aparece não como única causa, mas como uma camada relevante de um processo histórico mais amplo, no qual a dominação de classes e a captura burocrática do Estado aprofundaram o personalismo, o autoritarismo e a desigualdade no acesso ao poder e aos recursos públicos (VIANA, 2019).

Como ressaltam Abrucio (1997) e Malvestio (2016), a análise documental de constituições, decisões judiciais, súmulas vinculantes e relatórios de órgãos de controle evidenciou que práticas como clientelismo e nepotismo continuam presentes na administração pública, mesmo diante de avanços normativos e institucionais. O exame de casos recentes de nepotismo e nepotismo cruzado, aliado à avaliação das tentativas de reforma gerencial e de fortalecimento da transparência e do controle social, revelou a coexistência de mecanismos modernos de gestão com padrões tradicionais de favorecimento e lealdade pessoal. Esse cenário reforça a compreensão de que o patrimonialismo permanece como um dos principais obstáculos à consolidação de uma burocracia impessoal e orientada por resultados no contexto brasileiro.

Diante desse cenário, este trabalho reforçou que os desafios da administração pública brasileira não podem ser compreendidos apenas como problemas técnicos de gestão, mas como expressão de um legado histórico de longa duração, no qual o patriarcalismo atua como matriz de práticas autoritárias, personalistas, clientelistas e nepotistas. Superar esse legado exige, para além de reformas legais e organizacionais, a construção de uma cultura administrativa comprometida com a impessoalidade, a meritocracia, a transparência e a participação democrática, em consonância com os princípios estabelecidos pela Constituição de 1988.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa documental, o estudo não pretende generalizar resultados para todo o universo da administração pública brasileira. As conclusões possuem caráter interpretativo e devem ser vistas como contribuições para ampliar o debate sobre a influência de fatores culturais na gestão pública. Como caminho para pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar estudos empíricos em contextos locais e setoriais específicos, a fim de verificar em que medida novas práticas de governança pública conseguem, de fato, romper com as heranças patriarcais e patrimonialistas aqui discutidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. **Os aprendizes do poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. Disponível em: <https://pdfcoffee.com/adorno-sergio-os-aprendizes-do-poder-pdf-free.html>. Acesso em: 5 out. 2025.

ABRÚCIO, F., L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n.10). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 05 dez. 2025

ARAÚJO, J. C. E. **Nepotismo e Estado Patrimonial no Brasil em face do Princípio Constitucional da Moralidade**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/5536/1/Jose%20Carlos%20Evangelista%20de%20Araujo.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2025.

ARAUJO, M. D. **Colonialismo, Administração e Iluminismo**: História da Administração Pública Colonial e Imperial. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Positivo, Curitiba, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/79051944/COLONIALISMO_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O_E_ILUMINISMO_HIST%C3%93RIA_DA_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O_P%C3%9ABLICA_COLONIAL_E_IMPERIAL. Acesso em: 15 nov. 2025.

AZEVEDO, A. **Canaviais e Engenhos na Vida Política do Brasil**. Instituto do Açúcar e do Alcool; Rio de Janeiro, 1948. Disponível em: http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=mi_bibliografico&pagfis=132075. Acesso em: 08 set. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Editora Casa de ideias, 2016. Disponível em: <https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BARRETO, M, P, S, L. Patriarcalismo e o Feminismo: Uma retrospectiva histórica. **Revista Ártemis**, n. 1, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/artemis/article/view/2363>. Acesso em: 2 de out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Reclamação 69.486/MA**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 dez. 2024. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/13204716/RCL-69486-MC-Decisao-assinada-2.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2025.

BUENO, J. A. R. Patrimonialismo e seus reflexos no estado brasileiro. **Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, (abril-junho 2016). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/ccss/2016/02/patrimonialismo.html>. Acesso em: 17 nov. 2025.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt>. Acesso em: 19 nov. 2025.

CARVALHO, J, M. As metamorfoses do coronelismo, **Jornal do Brasil**, Brasil, 2001. Disponível em: <https://tokdehistoria.com.br/2020/12/22/as-metamorfoses-do-coronelismo/>. Acesso em: 4 de out. 2025.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. 6. ed. Paz e Terra, 2002. Disponível em: <https://globalizacaoeintegracaoregionalufabc.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/10/castells-m-a-sociedade-em-rede.pdf>. Acesso em: 07 out. 2025.

CELLARD, A. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. Disponível em: <https://bds.unb.br/handle/123456789/1244>. Acesso em: 18 nov. 2025.

CHIZZOTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 16, n. 2, p. 221-236, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/374/37416210.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

COELHO, C. M. **Gilberto Freyre: indiciarismo, emoção e política na casa-grande e na senzala**. 2007. 218 f. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) — Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007. Disponível em: <https://nei.ufes.br/sites/nei.ufes.br/files/Gilberto%20Freyre.%20Indiciarismo%2C%20emo%2C%20A7%20C3%A3o%20e%20pol%20C3%ADtica%20na%20casa-grande%20e%20na%20senzala.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 7**, de 18 de outubro de 2005. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>. Acesso em: 05 dez. 2025.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Artmed, 2006. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/652963806/O-Planejamento-Da-Pesquisa-Qualitativa-DENZIN-2006-LIVRO>. Acesso em: 13 nov. 2025.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Editora Globo, 2001. Disponível em: <https://favaretoufabc.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/03/faoro-raymundo-os-donos-do-poder1.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

FERNANDES, F. A família patriarcal e suas funções econômicas. **Revista USP**, São Paulo, n. 29, p. 74–81, 1996. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/25622/27362>. Acesso em: 08 set. 2025.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**. 53. ed. São Paulo: Global Editora, 2023.

FREYRE, G. **Sobrados e Mucambos**. Editora Global, 1ª edição digital, 2013. Disponível em: <https://gruponsepr.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/10/livro-completo-sobrados-e-mucambos-gilberto-freyre-1.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

GOLDMAN, E. **A Cultura Personalista como Herança Colonial em Raízes do Brasil**. PUC-Rio, 2008. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/2/1/a-cultura-personalista-como-heranca-colonial-em-raizes-do-brasil#:~:text=A%20solidariedade%20de%20cunho%20personalista,uma%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica%20mais%20s%C3%B3lida>. Acesso em: 9 out. 2025.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. Companhia das Letras, 2004. Disponível em: <https://iedamagri.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/01/raizes-do-brasil-sergio-buarque-de-holanda.pdf>. Acesso em: 09 set. 2025.

LIMA, P. de O.; LIMA, R. N.; DUARTE, L. S.; SOUZA, A. Z. B. de; COSTA, L. B. A. Clientelismo político, **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 6, n.1, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7429751>. Acesso em: 21 de nov. 2025.

LOKAJ, A. S. O nepotismo como fator negativo no desempenho organizacional. **Richtmann Publishing**, v. 4, n. 2, 2015. Disponível em: <https://www.richtmann.org/journal/index.php/ajis/article/view/7220>. Acesso em: 6 dez. 2025.

MALVESTIO, M. R. S. **Cultura Política e Clientelismo: Uma análise conceitual**. 2016. 85 f. Dissertação (Mestrado em História) — Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016. Disponível em:

<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/99b2365a-5c32-44ae-a491-fb7d0807da97/content>. Acesso em: 8 out. 2025.

MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. Disponível em: https://www.academia.edu/3261499/A_%C3%A9tica_do_patrimonialismo_ea_moderniza%C3%A7%C3%A3o_da_administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica_brasileira. Acesso em: 07 out. 2025.

MATIAS-PEREIRA, J. (2010). A GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO. **Administração Pública E Gestão Social**, v. 2, n.1, p.109–134. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.4015>. Acesso em: 05 dez. 2025.

MICHELATO, L. H. Nepotismo e primeiro-damismo: "raízes podres" a serem combatidas; **Kiri-kerê: Pesquisa em Ensino**, n. 18, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/kirikere/article/download/41676/30394/157553>. Acesso em: 8 out. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **MPPE recomenda Prefeitura de Machados a evitar prática de nepotismo**. Recife, PE, 20 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.mppe.mp.br/w/mppe-recomenda-prefeitura-de-machados-a-evitar-pratica-de-nepotismo>. Acesso em: 05 dez. 2025.

MENEZES, A. W. N. C. O fenômeno do bacharelismo à luz de Gilberto Freyre, **Revista Inter-Legere**, n. 5. Reflexões, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/download/4580/3742/#:~:text=O%20bacharelismo%20%C3%A9%20um%20fen%C3%B4meno%20hist%C3%B3rico%20e%20socialmente%20determinado%2C%20no,os%20intelectuais%20formados%20em%20faculdades>. Acesso em: 4 de out. 2025.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. Disponível em: https://www.academia.edu/94001268/edson_nunes_a_gram%C3%A1tica_pol%C3%ADtica_do_brasil. Acesso em: 12 nov. 2025.

OECD. **OECD Recommendation on Public Integrity**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. Acesso em 7 dez. 2025.

OLIVEIRA, A. A. Nepotismo na Administração Pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção; **Revista da CGU**, v. 9, n. 14, p 511-533, 2017. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/84/pdf_24. Acesso em: 7 out. 2025.

OLIVEIRA, M. F.; LIMA, T. S. F. Família patriarcal e ordem econômica em Gilberto Freyre: uma leitura de Casa Grande & Senzala, Sobrados e

Mucambos, e Ordem e Progresso (1933-1959); Universidade Estadual de Campinas, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=546337>. Acesso em: 7 out. 2025.

PAGANI JUNIOR, L. V. **Como Entender O Brasil De Modo Novo?** O Debate Da Modernidade Brasileira Em Jessé Souza. 2015. 143 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/166296/TCC-Volni%20Pagani%20Jr..pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 nov. 2025.

PALERMO, L. C. Gilberto Freyre e Caio Prado Júnior: uma análise comparativa centrada no contexto de produção e nas referências teóricas dos autores. **Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, v. 13, n. 2, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistapos/article/view/13616>. Acesso em: 12 out. 2025.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público (RSP)**, 47, v. 120, n. 1, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 05 dez. 2025.

POST, Frans. **Engenho de Itamaracá**. 1647. Gravura. Acervo do Instituto Ricardo Brennand, Recife. Disponível em: <https://www.institutoricardobrennand.org.br/>. Acesso em 8 dez. 2025.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo (Colônia)**. 6. ed. Editora Brasiliense, 1972. Disponível em: <https://favaretoufabc.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/03/formac3a7c3a3o-do-brasil-contempor3a2neo-caio-prado-junior.pdf>. Acesso em: 4 de out. 2025.

RIBEIRO, I, L. **Patrimonialismo e Personalismo**: a gênese das práticas de corrupção no Brasil; *XIX Encontro Nacional do CONPEDI*, Fortaleza (CE), 2010. Disponível em: https://williamfreire.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Patrimonialismo_e_personalismo_a_genese.pdf. Acesso em: 6 out. 2025.

SANTOS, A. M. dos. **Estudos de Administração Pública I**. São Luís: Pascal Editora, 2025. Disponível em: <https://editorapascal.com.br/wp-content/uploads/2025/06/ESTUDOS-DE-ADMINISTRACAO-PUBLICA-I.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025

SANTOS, dos R. G. Desigualdade social e clientelismo político: os limites da democracia brasileira. **Centúrias - Revista Eletrônica de História**, v. 1 n. 3, 2023. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/centurias/article/view/10743?utm_source. Acesso em: 8 out. 2025.

SARAIVA, F. C. M. O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira, **Revista Controle**, v. 17, n.2, p. 334-363, 2019. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/530>. Acesso em: 15 nov. 2025

SOARES, E. dos R.; LOPES, J. A. B. Nepotismo e seus impactos da Administração Pública. **Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação**, v. 10, n. 5, p. 2736-

2751, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/13979>. Acesso em: 12 out. 2025.

SOUZA, C. Federalismo, Descentralização e Reforma Constitucional em Contextos de Desenvolvimento Regional Desigual. **Revista Organizações & Sociedade (O&S)**, n. 9, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/osoc/a/jR7HfxQbJ9ckmGmwyWd4tBt/?format=pdf&lang=pt&utm_source. Acesso em: 15 out. 2025.

SOUZA, J. Gilberto Freyre e a singularidade cultural brasileira. **Revista Sociologia USP**, v. 12, n.1, p. 69-100, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/tDx8Rq3b6Y8H9qMpzZkgR7C/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 de out. 2025.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: Editora LeYa, 2015. Disponível em: <https://we.riseup.net/assets/317519/SOUZA%2CJESSE.A+Tolice+da+Inteligencia+Brasil.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU realiza mapeamento de riscos na contratação de funções de confiança e de cargos em comissão**, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-mapeamento-de-riscos-na-contratacao-de-funcoes-de-confianca-e-de-cargos-em-comissao>. Acesso em 19 nov. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1409/2020 – Plenário**, 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1409%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522. Acesso em 19 nov. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 532/2024 – Plenário**, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2640472>. Acesso em 19 de nov. 2025.

VENANCIO FILHO, A. **Das Arcadas ao Bacharelismo**. 2. ed. Editora Perspectiva, 1982. Disponível em: <https://pdfcoffee.com/das-arcadas-ao-bacharelismo-pdf-free.html>. Acesso em: 8 out. 2025.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**, Editora Atlas: São Paulo, 2005: Disponível em: <https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/vergara-mc3a9todos-de-pesquisa-em-administrac3a7ao-sylvia-vergara.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

VIANA, O. **Instituições Políticas Brasileiras**. Edições do Senado Federal, v. 259, Brasília, 2009. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580976/001146348_Instituicoes_politicas_brasileiras.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.

VIOLIN, T. C. Administração Pública patrimonialista à Administração Pública gerencial e à burocracia. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, v. 7, n. 30, 2007.

Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/646?utm>. Acesso em: 3 dez. 2025.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** – vol. 2. 2004.

Disponível em: <https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>. Acesso em: 07 out. 2025.