

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB  
CURSO DE DIREITO

**ANDRÉ FELIPE BOMFIM GOUVEIA**

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO  
MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* E COMBATE AO PATRIMONIALISMO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

São Luís  
2024

**ANDRÉ FELIPE BOMFIM GOUVEIA**

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO  
MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* E COMBATE AO PATRIMONIALISMO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida

São Luís  
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Gouveia, André Felipe Bomfim

Lei de acesso à informação e os tribunais de contas como mecanismos de accountability e combate ao patrimonialismo na administração pública. / André Felipe Bomfim Gouveia. \_\_\_\_ São Luís, 2024.

85 f.

Orientador: Prof. Me Igor Martins Coelho Almeida

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2024.

1. Administração pública. 2. Corrupção. 3. Accountability. 4. Patrimonialismo. I. Título.

CDU 342.727:35.073.526

**ANDRÉ FELIPE BOMFIM GOUVEIA**

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO  
MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* E COMBATE AO PATRIMONIALISMO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino  
Superior Dom Bosco como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 03/12/2024

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Orientador Me. Igor Martins Coelho Almeida (Orientador)**  
Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

**Prof. Esp. Clauzer Mendes Castro Pinheiro**  
(Membro Externo)

**Prof. Me. Airon Caleu Santiago Silva**  
Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

Aos meus pais Josué e Luciane e aos meus  
irmãos Josué e Áurea.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço aos meus pais, Josué e Luciane, e aos meus irmãos Josué e Áurea por todo o amor, apoio incondicional e compreensão ao longo de toda a minha jornada acadêmica. Seu apoio foi fundamental para que eu pudesse enfrentar os desafios e alcançar meus objetivos Sem o apoio de vocês eu não teria chegado até aqui.

Agradeço também aos meus amigos e colegas de curso, pela troca de experiências, apoio mútuo e momentos de descontração que foram essenciais para manter o equilíbrio durante essa jornada.

Agradeço, também, ao professor e orientador, Igor Martins Coelho Almeida, por me guiar pacientemente na construção deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho, seja através de incentivo ou colaboração em diferentes etapas do processo.

## RESUMO

O patrimonialismo na administração pública brasileira representa um desafio histórico, cujas raízes remontam ao período colonial e à confusão entre interesses públicos e privados. Este trabalho analisa a persistência dessas práticas e os impactos negativos na eficiência e transparência dos serviços públicos. Focando-se nos mecanismos de *accountability*, a pesquisa discute como instrumentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação e a atuação de órgãos como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público têm se mostrado essenciais no combate ao patrimonialismo. Estes mecanismos reforçam a fiscalização e a responsabilização dos agentes públicos, promovendo maior transparência e ética na gestão pública. Contudo, desafios culturais e estruturais, como a tradição clientelista e a resistência política, limitam a plena efetividade desses mecanismos. Este estudo baseia-se em uma revisão bibliográfica e análise documental, adotando uma abordagem qualitativa para compreender a intersecção entre *accountability* e patrimonialismo e propor caminhos para uma governança pública mais eficiente.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Corrupção; *Accountability*; Patrimonialismo.

## ABSTRACT

Patrimonialism in Brazilian public administration represents a historical challenge, whose roots date back to the colonial period and the confusion between public and private interests. This work analyzes the persistence of these practices and the negative impacts on the efficiency and transparency of public services. Focusing on accountability mechanisms, the research discusses how instruments such as the Fiscal Responsibility Law, the Access to Information Law and the actions of bodies such as the Federal Audit Court and the Public Prosecutor's Office have proven to be essential in combating patrimonialism. . These mechanisms reinforce the supervision and accountability of public agents, promoting greater transparency and ethics in public management. However, cultural and structural challenges, such as clientelist tradition and political resistance, limit the full effectiveness of these mechanisms. This study is based on a bibliographical review and documentary analysis, adopting a qualitative approach to understand the intersection between accountability and patrimonialism and propose paths for more efficient public governance.

**Keywords:** Patrimonialism; Public administration; Corruption; Accountability.

## **LISTA DE SIGLAS**

<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CNMP</b>	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MDR</b>	Ministério do Desenvolvimento Regional
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>ONGs</b>	Organizações Não Governamentais
<b>SIC</b>	Serviço de Informação ao Cidadão
<b>TCE-MA</b>	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
<b>TCs</b>	Tribunais de Contas
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2. AS ORIGENS DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUA INFLUÊNCIA SUBSEQUENTE NA ESTRUTURA E CULTURA ADMINISTRATIVA</b>	<b>14</b>
2.1 “Raízes” do patrimonialismo no Brasil	14
2.2 Características do patrimonialismo brasileiro	19
2.3 Corrupção como reflexo de práticas patrimonialistas	24
<b>3 EFEITOS DO PATRIMONIALISMO NO PODER EXECUTIVO E AS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS NA EFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS</b>	<b>29</b>
3.1 A presença do Patrimonialismo na Gestão Pública Brasileira	29
3.2 Transparência na gestão dos recursos públicos em um contexto patrimonialista	34
3.3 Medidas adotadas para combater os reflexos do patrimonialismo e promover uma gestão mais transparente e eficiente	39
<b>4 A ACCOUNTABILITY COMO MECANISMO DE CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>44</b>
4.1 Conceitos iniciais sobre accountability e a política da publicidade	44
4.2 A importância accountability na Governança democrática	48
4.3 Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Contas como mecanismos de accountability existentes no Brasil e como eles podem combater o patrimonialismo na Administração Pública	53
4.3.1 Lei de acesso à informação	54
4.3.2 Tribunais de Contas como garantidores da transparência e responsabilidade pública	57
<b>5. CONCLUSÃO</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>65</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A história da administração pública brasileira é marcada pela forte presença do patrimonialismo, um fenômeno de longa duração que remonta ao período colonial e cujos reflexos ainda são visíveis na atualidade. Com raízes culturais e sociais profundas, o patrimonialismo se caracteriza pela ausência de distinção entre interesses públicos e privados, levando ao uso da estrutura do Estado para fins pessoais ou de pequenos grupos, o que limita a eficiência administrativa e a promoção do bem-estar coletivo. Esse sistema se consolidou ao longo de séculos, adaptando-se a novos contextos e governos, mas mantendo sua essência de personalismo e favorecimento. Autores como Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro apontam o "homem cordial" e o "estamento burocrático" como manifestações dessa cultura enraizada, que condiciona a administração pública brasileira a uma visão patrimonialista, na qual o serviço público é muitas vezes tratado como uma extensão de interesses privados.

O patrimonialismo no Brasil manifestou-se na estrutura agrária baseada em latifúndios, na influência de elites locais e regionais e no coronelismo, moldando a política brasileira por meio de relações de clientelismo e nepotismo. Este cenário tornou-se um desafio para a consolidação de uma administração pública orientada pelo interesse coletivo e pelo desenvolvimento sustentável, pois criou uma cultura política permeada pela confusão entre o público e o privado. O "homem cordial" brasileiro, caracterizado por uma abordagem íntima e pessoal em suas relações, reflete a dificuldade de distinguir os limites entre o Estado e os interesses pessoais, fazendo com que práticas de favorecimento, corrupção e abuso de poder se tornem frequentes.

Neste contexto, a *accountability* se apresenta como uma ferramenta vital para combater o patrimonialismo e promover uma administração pública mais justa e eficaz. Ela pode ser entendida como um conjunto de mecanismos de responsabilização que permitem a fiscalização e o controle das ações dos agentes públicos, visando garantir que o interesse coletivo prevaleça sobre os pessoais. Ao longo das últimas décadas, o Brasil tem avançado na criação de instrumentos de *accountability*, como a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, que buscam trazer maior transparência e responsabilidade à gestão pública. Instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público (MP) também possuem papéis destacados na fiscalização e exigência de prestação de contas dos gestores públicos, ajudando a manter a transparência e a eficiência governamentais.

Diante dessa realidade, este trabalho tem como objetivo principal analisar a relação entre patrimonialismo e *accountability* na administração pública brasileira, investigando como os mecanismos de controle e responsabilização, em especial a Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Contas podem mitigar os efeitos nocivos de um sistema historicamente marcado pelo favorecimento pessoal e pela falta de transparência. O problema central que orienta a pesquisa consiste em entender "como a Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Contas contribuem como mecanismos de *accountability* para combater o patrimonialismo na administração pública e promover uma gestão pública mais eficiente e transparente?"

Respondendo a essa questão, a hipótese apresentada destaca que a implementação da Lei de Acesso à Informação, combinada com a atuação efetiva dos Tribunais de Contas, constitui um conjunto robusto de mecanismos de *accountability* que não apenas desmantela estruturas patrimonialistas, mas também fortalece a gestão pública ao garantir maior transparência e participação cidadã. A LAI permite que a sociedade civil exerça um controle mais eficaz sobre a administração pública, ao fornecer acesso direto a informações relevantes, enquanto os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial na fiscalização da legalidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Juntas, essas ferramentas promovem uma cultura de responsabilização e boa governança, desencorajando práticas de corrupção e favorecimento, características do patrimonialismo, e fomentando uma administração pública que se alinha aos interesses coletivos. Ao estabelecer padrões rigorosos de responsabilização e controle, eles ajudam a restringir o uso inadequado dos recursos públicos e incentivam a boa governança.

A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, com a análise qualitativa de livros, artigos, documentos oficiais e outros materiais que abordam as temáticas de patrimonialismo e *accountability*. A análise documental permitiu explorar as diferentes facetas do patrimonialismo no Brasil, bem como os avanços e limitações das iniciativas de *accountability* implementadas até o momento. O método de abordagem adotado foi o hipotético-dedutivo, partindo-se de uma hipótese sobre a persistência do patrimonialismo e o impacto dos mecanismos de controle para, em seguida, deduzir possíveis respostas a partir das evidências reunidas.

Este trabalho também visa contribuir para o conhecimento acadêmico e para o debate público sobre a administração pública no Brasil, destacando a importância da *accountability* para a construção de um Estado mais transparente, ético e comprometido com o interesse coletivo. Além disso, ao compreender as raízes e os impactos do patrimonialismo,

a pesquisa oferece subsídios para a formulação de políticas públicas que possam efetivamente combater a corrupção e melhorar a eficiência dos serviços prestados à população. Assim, este estudo é relevante tanto para o avanço das ciências sociais e do direito quanto para a promoção de uma cidadania mais ativa e consciente.

A estrutura do trabalho foi organizada para explorar gradualmente os principais pontos abordados. O primeiro capítulo apresenta as origens históricas do patrimonialismo na administração pública brasileira, traçando um panorama sobre sua influência na estrutura política e nas práticas administrativas ao longo dos séculos. No segundo capítulo, discute-se os efeitos do patrimonialismo no Poder Executivo e suas possíveis consequências na eficiência da prestação de serviços, evidenciando como práticas personalistas e favorecimentos influenciam negativamente a administração pública. O terceiro e último capítulo examina a *accountability* como mecanismo de responsabilização no contexto da administração pública, apresentando os conceitos iniciais e sua relação com a publicidade, transparência e a governança democrática. Por fim, discute-se a Lei de Acesso à Informação e o papel dos Tribunais de Contas como mecanismos de *accountability* no Brasil, analisando de que forma esses instrumentos auxiliam no combate ao patrimonialismo na administração pública.

Portanto, ao longo desta pesquisa, busca-se não apenas compreender o fenômeno do patrimonialismo e suas consequências para o Brasil, mas também propor caminhos para uma administração pública mais transparente, eficiente e voltada para o interesse coletivo. Espera-se que este estudo possa servir como um ponto de partida para novas pesquisas e para a implementação de políticas públicas que contribuam para uma sociedade mais justa e democrática.

## **2. AS ORIGENS DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUA INFLUÊNCIA SUBSEQUENTE NA ESTRUTURA E CULTURA ADMINISTRATIVA**

O patrimonialismo é uma característica intrínseca à história e à cultura administrativa do Brasil, com raízes profundas que remontam ao período colonial. Durante o domínio português, o sistema administrativo estava firmemente enraizado em uma estrutura patrimonialista, na qual o Estado era tratado como uma extensão do poder pessoal do monarca, e os recursos públicos eram frequentemente utilizados em benefício próprio e de sua corte. Essa mentalidade patrimonialista moldou não apenas a relação entre governantes e governados, mas também a forma como as instituições públicas foram organizadas e operaram ao longo dos séculos seguintes.

A transição para a independência e a subsequente formação do Estado brasileiro não eliminaram as características patrimonialistas da administração pública. Pelo contrário, essas tendências persistiram e se adaptaram aos novos contextos políticos e sociais. Com a ascensão das oligarquias regionais ao poder, o patrimonialismo encontrou terreno fértil para florescer, alimentando práticas como o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. Essa mentalidade permeou todos os níveis da administração pública, desde as instâncias mais altas do governo até as estruturas locais, perpetuando uma cultura de favorecimento pessoal em detrimento do interesse público.

A cultura política permeada pelo patrimonialismo normaliza e legitima a corrupção, tornando-a parte integrante do sistema político brasileiro. A troca de favores, o uso da máquina estatal em benefício de interesses privados e a impunidade dos envolvidos são aspectos que perpetuam essa relação entre corrupção e patrimonialismo. Portanto, para compreender plenamente os desafios enfrentados pela administração pública brasileira, é essencial analisar não apenas as consequências do patrimonialismo, mas também sua estreita relação com a corrupção.

Diante disso, o presente capítulo passará a expor sobre as raízes do patrimonialismo no Brasil, explorando sobre as suas origens históricas, também veremos as características do patrimonialismo brasileiro com as relações de poder e a estrutura administrativa influenciando na consolidação de práticas patrimonialistas no país e, por fim, a corrupção como reflexo de práticas patrimonialistas, neste último capítulo, será analisada a corrupção como um dos reflexos mais evidentes das práticas patrimonialistas no Brasil.

## 2.1 “Raízes” do patrimonialismo no Brasil

De maneira inicial, entende-se o patrimonialismo como um sistema de dominação que se enquadra frequentemente na categoria de dominação tradicional. Sua estrutura organizacional revela que o exercício do poder é realizado por uma autoridade senhorial, legitimada pela tradição, na qual se destaca o poder individual do governante. Este, respaldado por um aparato administrativo recrutado com base em critérios estritamente pessoais, exerce controle político sobre um território específico. Em essência, o patrimonialismo reflete uma forma de dominação tradicional arraigada em longos costumes ancestrais, que persiste em muitas sociedades pré-modernas e, em numerosos casos, ainda prevalece até os dias de hoje (Silveira, 2006a).

Através do livro *Raízes do Brasil*<sup>1</sup> Sérgio Buarque de Holanda já abordava a característica do brasileiro como um “homem cordial”. Dessa maneira, ele descrevia esse representante típico da elite detentora do poder político no país:

Não era fácil para os detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. [...]. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresentava-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferia relacionavam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como ocorre no verdadeiro Estado burocrático, onde prevalece a especialização das funções e o esforço para assegurar garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas é feita de acordo com a confiança pessoal que merecem os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. [...]. (HOLANDA, 1995, p. 145)

É notável que ele utilizou o conceito de patrimonialismo para descrever o que chamou de “homem cordial” brasileiro, que na esfera pública não fazia distinções entre seus interesses pessoais e o interesse coletivo. Essa abordagem buscava entender o perfil e o caráter do brasileiro comum.

As formas de exercício da dominação doméstica são transformadas durante o processo de urbanização (Freyre, 2013). Esta questão é trabalhada por Holanda (1995) quando propõe que o crescimento urbano suplanta o patriarcalismo agrário, dando margem ao aparecimento de um sistema peculiar de serviço público, efetuando uma confusão dos domínios público e privado. Portanto, o ponto central que tentava enfatizar Buarque de

---

<sup>1</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 50. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. Obra fundamental para o entendimento da formação da sociedade brasileira, o livro analisa as origens e as características da identidade nacional brasileira, abordando aspectos sociais, políticos e culturais desde o período colonial até o início do século XX.

Holanda era que quanto mais as cidades crescem, mais a estrutura de poder patriarcal típica das áreas rurais é substituída por novas formas de organização social, nas quais as fronteiras entre o público e o privado se tornam menos claras.

No livro "Raízes do Brasil", Sérgio Buarque de Holanda (1995) utilizou o conceito de patrimonialismo, assim como o de "burocracia", para explicar a ideia de que o típico indivíduo brasileiro – o "homem cordial" - era caracterizado por sua afabilidade, fundamentada em seu ambiente familiar. Além disso, essa característica de abordar os outros de maneira pessoal e íntima, características típicas do ambiente familiar, transcendia a esfera privada e se refletia na esfera pública, levando o brasileiro a lidar com questões políticas e estatais de maneira pessoal, evitando formalidades.

O patrimonialismo, embora enraizado em tradições e costumes ancestrais, não se restringe a sociedades pré-modernas. No Brasil contemporâneo, suas características ainda se manifestam na administração pública, como reflexo de uma herança que resiste às tentativas de modernização e impessoalidade.

Complementando essa análise de Holanda, Lima (2021) afirma que devido à tradição patrimonialista, em oposição ao caráter moderno e racional-legal do capitalismo industrial e da burocracia moderna, houve uma tentativa de mascarar esse modelo de gestão patrimonialista, conferindo-lhe características do modelo burocrático. Dessa maneira, nota-se um esforço consciente para tentar disfarçar essas práticas. Esse disfarce foi feito através da adoção superficial de elementos do modelo burocrático moderno, que é baseado em regras, procedimentos impessoais e uma administração racional e legal. Em outras palavras, tentava-se passar a imagem de que a gestão pública seguia os princípios da modernidade e da racionalidade, quando na verdade as práticas patrimonialistas continuavam a influenciar o funcionamento das instituições.

Tanto em Portugal quanto no Brasil, desenvolveu-se uma estrutura social compatível com o feudalismo; as dinâmicas sociais foram influenciadas pela marcante presença do Estado na vida dos cidadãos. Esse modelo apresentava uma forma de organização política patrimonialista, na qual a administração do Estado era conduzida pela vontade arbitrária do príncipe, permitindo que funcionários e súditos legais se apropriassem dos recursos estatais. Essa elite administrativa era conhecida como "estamento burocrático" (Rocha Neto, 2008).

A propensão do brasileiro típico em lidar com a política e os assuntos estatais reflete a influência profunda do ambiente familiar, onde as relações pessoais prevalecem sobre formalidades. Como resultado, a construção de um Estado burocrático ideal, com uma

distinção clara entre o público e o privado, tornou-se um desafio, dada a dificuldade de integrar esse "homem cordial" em estruturas sociais que vão além de sua visão patrimonialista do mundo (Silveira, 2006).

Para Castro (2013), a falta de definição clara entre o âmbito público e o privado persistiu ao longo de décadas no Brasil. Mesmo no início do século XX, quando a ideologia impessoal do liberalismo, originada nos países europeus, era desejada por nossos políticos progressistas, ela enfrentou obstáculos derivados de interesses privados, não conseguindo se estabelecer completamente mesmo após a instauração da república. A tentativa de importar essas ideias progressistas, concebidas além da realidade brasileira, fez com que a democracia nacional fosse, de acordo com Sérgio Buarque:

Um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas (HOLANDA, 1995, p. 160)

Neste cenário, Goldman (2008) afirma que “a valorização da esfera familiar provoca a transformação da mesma numa referência moral, transfere-se a moralidade privada para a esfera do público”. Portanto, vê-se que os brasileiros têm dificuldade em lidar com situações que demandam impessoalidade, ou seja, separar questões pessoais de questões profissionais ou públicas. É dessa forma que a figura do homem cordial expressa claramente a cultura personalista e patrimonialista de modo a permear os espaços urbanos, assim, valores típicos do ambiente doméstico e familiar passaram a influenciar as relações sociais, religiosas, profissionais e políticas estabelecidas nos centros urbanos.

Segundo Avelino Filho (1990, p. 3), trata-se de um impasse que “aparece na transição entre uma mentalidade remanescente e outra por surgir”. Se por um lado, a cordialidade era um obstáculo à materialização de um Estado moderno, por outro lado “o racionalismo moderno ao erigir em regra os conceitos abstratos, tornava-os históricos, separando-os da vida social dos povos” (Gomes, 1990). Deste modo, fica evidente a dualidade entre a cordialidade, que historicamente foi um obstáculo para a formação de um Estado moderno devido à sua natureza subjetiva e pessoal, e o racionalismo moderno, que tende a separar conceitos abstratos da vida social das pessoas.

Nessa análise, a cordialidade é percebida como uma expressão de conexões mais pessoais, dinâmicas e menos distantes. No entanto, surge um dilema na maneira como essas conexões se manifestam, pois a cordialidade típica do “ambiente doméstico”, acompanha o indivíduo mesmo quando este se situa fora dele. É quando o privado transborda para o público” (Avelino Filho, 1990, p. 2). Portanto, o autor reafirma que comportamentos

normalmente associados ao ambiente familiar continuam a influenciar as interações do indivíduo mesmo quando ele está em ambientes públicos ou profissionais.

Retomando as ideias de Castro (2013), o otimismo cauteloso de Sérgio Buarque de Holanda em relação à diminuição da influência do chamado "homem cordial" foi abalado pelos acontecimentos ao longo do século XX no país. O mesmo admitiu, por volta de meados de 1992, que a cordialidade não seria uma qualidade definitiva e absoluta, mas sim dependente das circunstâncias mutáveis de nossa existência. No entanto, a descrição do homem cordial feita por ele oferece elementos para uma análise mais profunda da resistência do brasileiro à civilidade, à racionalidade e à formalidade. Com base nessa percepção, podemos observar ainda hoje a persistência de práticas individualistas, típicas do ambiente doméstico, que se infiltram na esfera pública em busca da realização de interesses pessoais.

A lhanza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal (HOLANDA, 1995, p.146-147).

Essas virtudes não são apenas características superficiais, mas refletem uma herança cultural que molda as relações e o comportamento dos brasileiros no dia a dia.

Essas características rejeitam um modelo de sociabilidade material, racional e impessoal torna desafiadora a busca pela harmonia e coesão social no espaço urbano. Assim, esse sistema prejudicial resulta na má prestação de serviços e no descumprimento das obrigações constitucionais para com a população, o que também contribui para o colapso de partes do sistema estatal. Como consequência desse cenário precário do Estado e de suas instituições, a classe política volta a ser alvo de desconfiança por parte do povo, o que, por sua vez, gera desinteresse pelos assuntos coletivos e afeta principalmente as classes mais vulneráveis (Santin; Nascimento, 2019). Com isso, esse descontentamento acaba criando uma zona de conforto para administradores públicos ineficazes, que se preocupam unicamente com seus próprios interesses e os de seus aliados. Enquanto isso, a população em geral fica à mercê de promessas eleitorais que, muitas vezes, não são cumpridas.

Lilia Moritza Schwarcz (2019, p. 68-69) destaca que apesar do termo “patrimonialismo” ter variado ao longo do tempo, o significado e a compreensão permaneceram iguais. Os colonos, ao concentrarem o poder e garantirem para si ampla autonomia política, desencadearam diversas consequências. Eles passaram a acreditar que as instituições públicas eram insignificantes diante da magnitude de seu poder pessoal. Além disso, consideraram que deviam pouca lealdade ao monarca português, uma vez que a

administração externa era conduzida de maneira errática e ineficaz. Por fim, sentem-se desobrigados de prestar contas de suas ações à metrópole, já que esta não possuía meios efetivos para supervisioná-los.

As autoridades lusitanas também adotavam práticas patrimonialistas, alinhando-se à grande propriedade exportadora. Enquanto recebiam seus lucros, preferiam não intervir de forma incisiva na administração pública.

A persistência dos desmandos na administração pública ao longo do tempo é evidente. Essas práticas têm raízes profundas que remontam a um passado distante. Não há dúvida de que, mesmo nos dias atuais, o patrimonialismo ainda se faz presente na administração pública brasileira, seja no âmbito das políticas públicas ou nas ações das autoridades administrativas. Este fenômeno persistente exige uma reflexão contínua e esforços constantes para promover uma mudança efetiva e uma governança mais transparente e responsável. A jornada rumo a uma administração pública verdadeiramente comprometida com o bem-estar da sociedade é longa e desafiadora, mas essencial para o desenvolvimento sustentável e a justiça social no país (Campelo, 2013).

A presença do patrimonialismo na administração pública brasileira evidencia a dificuldade em separar os interesses pessoais do coletivo. O desafio atual está em desenvolver uma gestão verdadeiramente impessoal e eficiente, capaz de romper com a herança cultural do "homem cordial" e do personalismo. Isso demanda não apenas reformas estruturais, mas também mudanças profundas na cultura política do país, que incentivem a construção de uma administração pública voltada para o bem comum e para a justiça social.

## **2.2 Características do patrimonialismo brasileiro**

O surgimento do patrimonialismo no Brasil teve suas raízes no processo estratégico de colonização portuguesa, que se desdobrou a partir do tratado de Tordesilhas. Este acordo dividiu o território brasileiro em capitanias hereditárias, que representam a primeira iniciativa concreta de colonização adotada pelos portugueses em relação ao Brasil. Instituído por ordem do rei português D. João III em 1534, esse sistema estabeleceu uma divisão administrativa na América Portuguesa, dividindo-a em 15 faixas de terra e concedendo a administração desses territórios aos donatários. A influência do patrimonialismo português começou a se solidificar nas terras brasileiras e em sua cultura quando os responsáveis pela administração das terras concedidas a eles, perceberam que eles próprios representavam o Estado e detinham o poder de explorar os recursos das terras sob

sua posse (Santana, 2021).

Essas práticas estabelecidas pelas capitânicas hereditárias não apenas moldaram a administração colonial, mas também deixaram marcas duradouras na cultura política brasileira.

Nesse contexto, surgia a estrutura fundiária do Brasil, baseada principalmente em grandes latifúndios destinados ao cultivo de monoculturas, refletindo a lógica da concentração de poder nas mãos de poucos indivíduos, os quais frequentemente exerciam significativa influência sobre o Estado. Não era incomum que esses proprietários de terras ocupassem cargos na esfera pública, legislando em favor de seus próprios interesses (Boldrine Abrita; Da Silva, 2018).

Em seus estudos, Tavares e Fonseca (2009) defendem que o Estado patrimonial (estamental) no Brasil se consolidou ao longo de um extenso período histórico. Assim, é crucial entender a própria dinâmica da revolução burguesa no país, revelando a complexa dinâmica de acomodação entre diferentes interesses e estruturas de poder.

Essa concentração de poder refletiu-se na estrutura do Brasil de modo que continuou a influenciar a dinâmica social e política do país. O fato de que os proprietários de terras frequentemente ocupavam cargos públicos e legislar em benefício próprio reforça a perpetuação do patrimonialismo, uma vez que a lógica de poder centralizado e de interesses pessoais sobrepuja o bem público.

Na visão de Ávila (2014), com o tempo, o estamento senhorial adquire uma representação política significativa e se integra de maneira mais profunda ao poder. Assim, o senhor se transforma no "senhor-cidadão", uma figura que detém status social elevado, poder econômico e influência política, chegando a representar o próprio Estado. Esse "senhor-cidadão" gradualmente se infiltra nas estruturas estatais e as utiliza cada vez mais em benefício próprio.

Fernandes (1981) destaca que “as elites se valem do Estado para manter suas estruturas sociais e promover o prestígio social, direcionando as estruturas para um monopólio do poder”. Isso sugere que as elites utilizam o Estado como uma ferramenta para preservar suas posições sociais privilegiadas e para aumentar seu prestígio dentro da sociedade. Essa instrumentalização do Estado pelas elites implica na perpetuação de desigualdades sociais, onde políticas públicas e recursos são frequentemente direcionados para atender aos interesses de uma minoria.

À vista disso, Santana (2021) destaca que o período iniciado logo após o início da colonização europeia no Brasil, marca a introdução da cultura patrimonialista, originada dos

portugueses durante a colonização. Essa estrutura moldou a administração colonial e deixou um legado duradouro, influenciando o desenvolvimento político e social do Brasil ao longo dos séculos. À medida que o país avançava em direção à independência e à formação do Estado moderno, as características patrimonialistas foram perpetuadas e adaptadas às novas formas de governo, criando um cenário em que as elites políticas e econômicas continuavam a exercer controle desproporcional sobre os destinos do país.

Através do pensamento de Raymundo Faoro<sup>2</sup> (2001) tem-se que as raízes das dificuldades enfrentadas pelo estado e pela nação brasileira residem primordialmente na análise do caráter específico de nossa formação histórica, especialmente em nosso passado colonial. Em seus estudos, ele examina a estrutura de poder patrimonialista herdada do estado português por nossos antepassados, a qual foi integralmente transplantada em sua organização administrativa para a Colônia durante o período pós-colonização, e posteriormente reforçada pela transferência da Coroa Lusitana no século XIX.

Faoro (2001) ainda argumenta que esse modelo institucional foi historicamente convertido em um padrão a partir do qual se moldaram os processos de Independência, Império e República no Brasil. Ele identifica o "patrimonialismo ibérico<sup>3</sup>" como a característica mais proeminente no desenvolvimento do estado brasileiro ao longo do tempo. Logo, o caráter patrimonialista do Estado português foi transplantado para a Colônia brasileira e continuou a influenciar a organização administrativa e política do país após a independência.

Como explica Campante (2003, p. 155); No cerne do poder do estamento está o controle patrimonialista do Estado, que se traduz em um Estado centralizado e gerido em favor da elite política e social que o governa. O patrimonialismo, com sua lógica pré-moderna, é profundamente pessoal, negligenciando a distinção entre o público e o privado. Em uma sociedade patrimonialista, onde o particularismo e o poder pessoal predominam, o favoritismo se torna o principal meio de ascensão social, enquanto o sistema jurídico tende a favorecer o poder particular e os privilégios em detrimento da igualdade legal. O Estado patrimonialista se distancia dos interesses da sociedade como um todo, refletindo uma desconexão entre a elite governante e as necessidades da população. O Estado

<sup>2</sup> Raimundo Faoro (1925-2003) foi um jurista, historiador, sociólogo e escritor brasileiro, amplamente reconhecido por sua obra seminal "Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro" (1958).

<sup>3</sup> Segundo Faoro, o patrimonialismo ibérico é um conceito que explica como o poder no Brasil se organizou a partir da colonização. Para ele, o Estado foi dominado por uma elite que via as instituições públicas como extensão de seu poder privado, herdado das práticas das monarquias ibéricas. Isso criou uma estrutura em que o acesso ao poder e recursos era mediado por relações pessoais e clientelistas, em vez de ser baseado em mérito ou regras impessoais.

é visto como uma entidade indivisível, operando como uma entidade única que abrange o indivíduo em todos os seus aspectos e manifestações. Como expressão completa do poder e síntese do Estado, apenas o rei - cabeça, chefe, pai, representante de Deus na Terra - é considerado o supremo dispensador de todas as graças e o regulador natural de todas as atividades. Ao examinar a legislação administrativa da colônia, nos deparamos com um amontoado de determinações particulares e casuísticas, com regras que são adicionadas umas às outras sem seguir nenhum plano de conjunto aparente (Prado Jr, 1994).

O pensamento de Prado Jr. estabelece uma conexão direta com o que Santana (2021) afirma. Ao ocuparem os principais cargos no aparato estatal e desempenharem um papel crucial na engrenagem administrativa e política do Brasil, os funcionários adquirem um poder extraordinário. Poder este que lhes permite acumular grandes fortunas, esgotando os recursos nacionais, ou seja, os fundos do tesouro nacional. Além disso, eles enxergam os recursos públicos como uma extensão de seu patrimônio pessoal, caracterizando a principal faceta do patrimonialismo.

A trajetória de modernização da administração pública brasileira representa, nas palavras de Simon Schwartzman (1987), “um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social”. Ou seja, o caminho percorrido para a modernização da administração pública brasileira, conforme apresentado, sugere que a perspectiva patrimonialista é uma força social dinâmica que constitui esse processo.

A predominância de uma sociedade estamental está na raiz de muitas dificuldades em implementar mudanças significativas, pois há uma sobreposição de interesses entre os diversos agentes que compõem o grupo de poder que controla a estrutura estatal. Isso resulta em uma cultura política patrimonialista, ainda latente, que sustenta e perpetua práticas como favoritismo, clientelismo e corrupção. O patrimonialismo é responsável pelo fracasso das tentativas de revolução, pela supressão das demandas populares e pelo insucesso das insurgências democráticas. É por meio de redes de amizades, condescendências, favores e compadrios que se perpetua a contínua tomada de poder e governo no Brasil (Sousa, 2012).

De acordo com Franco (1983, p. 114), no século XIX, a escassez de recursos levou a Regência a buscar estabelecer uma máquina administrativa de arrecadação, fundamentada no princípio burocrático da obediência a uma autoridade pública abstrata. No entanto, os funcionários tendiam a seguir os costumes do passado: ao cobrarem impostos, priorizavam os interesses dos produtores ou comerciantes com os quais estavam mais ligados,

em vez dos interesses do governo. Além disso, a falta de recursos foi sendo solucionada com o apelo ao patrimônio particular (dinheiro, bens e imóveis) do cidadão comum. Essa prática de utilizar recursos privados em serviços públicos era comum, e adiantamentos pessoais e doações estavam integrados à prática administrativa.

Para Gandini (2011), o progresso da administração pública implicava na retirada dos servidores públicos dos meios materiais de administração (instalações, máquinas, dinheiro) e na separação entre os recursos oficiais e os bens privados. Entretanto, no Brasil do século XIX, muitos funcionários mantinham o controle sobre seus próprios meios de administração:

Essa mistura entre a coisa pública e os negócios privados fundamenta, sem dúvida, a extensão do controle pessoal a todo o patrimônio do Estado. A passagem é rápida: o homem que sustenta com recursos particulares as realizações próprias do governo está subjetivamente pronto para considerar como seu o conjunto dos bens públicos colocados à sua guarda. Por que não o faria? (...) Acaba por constituir-se de fato, nessas condições em que ficam completamente fluídos os limites entre o que é patrimônio da Administração e o patrimônio do administrador, um fundo de 'bens comuns' cujos valores, indivisos entre os dois membros da associação formada, servem indistintamente ora a um, ora a outro (FRANCO, 1983, p. 121-122)

Isso leva a uma perigosa confluência entre o interesse público e os interesses privados, que culmina na extensão do controle pessoal sobre todo o patrimônio estatal. Ao financiar com seus próprios recursos as realizações do governo, o indivíduo se torna propenso a considerar os bens públicos como seus.

Consoante a isso, Franco (1983, p. 128) destaca que, naquela época, a autoridade oficial era vista como separada da vida pessoal em relação às responsabilidades legais associadas ao seu exercício. No entanto, as funções administrativas eram frequentemente desempenhadas por pessoas admitidas de forma precária, como lavradores encarregados de tarefas policiais. Essa situação permitia a adoção de soluções pessoais, resultando em uma "diferenciação básica entre o papel oficial e a vida privada", o que possibilitava o uso do poder do cargo público para benefício pessoal. Além disso, a riqueza e a posição social ou política eram utilizadas para influenciar agentes governamentais, permitindo que conflitos pessoais fossem transferidos para o âmbito das organizações governamentais, que eram usadas como armas contra adversários.

No Brasil, foi possível notar um desenvolvimento que não seguiu as tradicionais etapas da revolução burguesa, mas resultou em uma sociedade singular, caracterizada como uma "autocracia burguesa" (Mazzeo, 2015). Nesse sistema, as aristocracias proprietárias exercem domínio de forma subordinada no contexto do sistema capitalista globalizado, caracterizado pela profunda desigualdade na distribuição de riquezas e pela persistente

pobreza, apesar de figurar entre as economias mais ricas do mundo (Ferreira, 2022). A combinação desses fatores resultou em uma estrutura social e econômica complexa, onde a elite econômica mantém seu poder e influência através de mecanismos que perpetuam a desigualdade, refletindo a singularidade do desenvolvimento brasileiro no cenário global.

Deák (2016) denomina essa estrutura como uma 'sociedade de elite'. Essa elite se apropriou do aparato estatal para promover seus interesses, exercendo controle histórico sobre a terra e o trabalho. Com o tempo, diversificou-se, superando a tradicional elite agrária dos grandes latifúndios e dos imigrantes privilegiados, expandindo-se também para os setores comercial, industrial e financeiro. Assim, o sistema de castas e estamentos permaneceu inalterado, mesmo diante dessa expansão, como observado por Florestan Fernandes (1968, p. 22).

Essa elite, embora sujeita a disputas e antagonismos, estava fundamentada em uma estrutura que permitia uma série de embates entre as facções dominantes, sem alterações significativas em sua essência fundamental, como destacado por Mazzeo (2015). Assim, a "forma social patrimonialista" representa uma dualidade histórica onde um grupo minoritário, detentor das principais riquezas (sejam elas fundiárias, industriais, comerciais ou financeiras), detém o poder político e econômico de forma absoluta, priorizando seus interesses individuais mesmo que isso vá de encontro à construção mais abrangente da sociedade capitalista clássica. No contexto brasileiro, não há uma autonomia do Estado em relação ao aspecto econômico para garantir o "progresso geral"; pelo contrário, o Estado é utilizado como instrumento pelas elites para assegurar seus próprios interesses (Deák, 2016).

A estrutura patrimonialista descrita pelos autores revela uma elite dominante que utiliza o Estado como ferramenta para garantir seus interesses econômicos, o que contribui para a perpetuação de desigualdades. A “produção patrimonialista do espaço urbano” se estrutura de maneira a promover propositalmente a produção desigual e, ao mesmo tempo, garantir a manutenção permanente da cidade segregada (Ferreira, 2022). Portanto, o patrimonialismo não apenas centraliza o poder político e econômico nas mãos de poucos, mas também reforça divisões socioeconômicas e espaciais nas cidades, favorecendo áreas privilegiadas e marginalizando outras.

A análise do patrimonialismo brasileiro revela sua persistência ao longo dos séculos, desde as origens coloniais até os dias atuais. Essa mentalidade, enraizada na fusão de interesses privados e públicos, permeou as estruturas de poder, resultando em práticas como clientelismo e coronelismo, que se tornaram intrínsecas à cultura política brasileira. O patrimonialismo resistiu e se adaptou às mudanças sociais e políticas, mas manteve sua

essência, que prioriza os interesses individuais em detrimento do bem comum (Saraiva, 2019).

A presença marcante do patrimonialismo nas relações entre Estado e sociedade reflete-se na ausência de uma clara separação entre o público e o privado, onde as relações interpessoais muitas vezes prevalecem sobre as institucionais. Essa realidade desafia constantemente os princípios da impessoalidade e da legalidade no exercício do poder público, perpetuando uma cultura de favorecimento pessoal em detrimento da eficiência e transparência na gestão administrativa (Saraiva, 2019). Assim, mesmo com tentativas de modernização administrativa, o patrimonialismo se manteve adaptável, preservando práticas onde os interesses pessoais prevalecem sobre o bem comum.

Neste contexto, observamos uma conexão estreita entre as práticas patrimonialistas e o estamento político que as perpetua até os dias atuais. Os aspectos personalistas e individualistas dessa cultura geram aversão ao trabalho árduo e uma busca incessante por privilégios pessoais. Essa mentalidade não apenas influencia a elaboração de leis que frequentemente não atendem às demandas da sociedade, mas também leva os cidadãos a transgredi-las habitualmente (Ribeiro, 2010).

Em síntese, a análise das características do patrimonialismo brasileiro revela a fusão de interesses públicos e privados como uma força dominante nas estruturas de poder, resultando em práticas arraigadas como clientelismo e coronelismo. A persistência do patrimonialismo nas relações entre Estado e sociedade desafia constantemente os princípios de impessoalidade e legalidade no exercício do poder público, perpetuando uma cultura de favorecimento pessoal em detrimento da eficiência e transparência na gestão administrativa, além de criar um solo fértil para a corrupção.

### **2.3 Corrupção como reflexo de práticas patrimonialistas**

Observando o cenário atual brasileiro, ao abrir jornais ou ver notícias no Brasil por meio do rádio ou da televisão, é raro não nos depararmos com escândalos políticos. Essas notícias frequentemente relatam casos de corrupção, lavagem de dinheiro em contratos com empresas fictícias, superfaturamento de obras e desvio de recursos para campanhas (caixa 2), entre outras práticas condenáveis. Podem ser citados casos famosos que geraram grande

repercussão como a Lava Jato<sup>4</sup> e o Mensalão<sup>5</sup>, que expuseram esquemas complexos de desvios de recursos públicos. Essas situações geram sensação de repulsa, clamor moral e um clima de caça às bruxas, resultando em instabilidade e obstáculos aos projetos de políticas públicas, dessa forma, também mina a confiança nas instituições democráticas em geral, criando uma urgência em restaurar a moralidade tanto pública quanto privada, e em punir os responsáveis, direcionando os recursos para melhorias e investimentos nas áreas como saúde, segurança, educação e saneamento. No entanto, apesar dos escândalos noticiados no Brasil, há uma sensação de impotência da sociedade quanto à responsabilização civil, administrativa ou criminal dos agentes públicos (Notari, 2017).

Diante do mal-estar coletivo em relação à corrupção, as concepções de senso comum sobre uma desonestidade inerente ao brasileiro se intensificam. Nesse contexto, Flach (2012) investiga o jeitinho brasileiro em ambientes organizacionais, afirmando que ele representa uma forma de malandragem que desafia as normas estabelecidas. O autor destaca a dificuldade em definir os limites entre certo e errado, sugerindo que o jeitinho pode ser percebido de forma positiva quando utilizado para contornar situações sem prejudicar terceiros ou o Estado. No entanto, quando envolve prejuízos e violações das regras, seria caracterizado como jeitinho malandro. Essa perspectiva retrata o brasileiro típico como alguém impulsionado por desejos competitivos, evidenciados em práticas sociais como esse "jeitinho" e a malandragem.

Da Matta (1980), afirma que o jeitinho e a malandragem estão enraizados em um processo moral que se desenvolve dentro de uma cultura da personalidade. Esse dilema brasileiro é caracterizado por dicotomias entre o certo e o errado, o grande e o pequeno, a elite e a massa. Essas dicotomias ajudam a explicar a perpetuação da famosa frase “você sabe com quem está falando?” na sociedade brasileira. Nesse contexto antropológico, o jeitinho e a malandragem geram práticas corruptas, que se tornam estratégias de adaptação em uma moralidade social baseada na distinção.

Segundo Faoro (2001) o patrimonialismo é entendido como um vício de origem, é consequência de um Estado que intervém na sociedade para coordenar e controlar, de cima

---

<sup>4</sup> A Operação Lava Jato, iniciada em 2014, é uma investigação de corrupção que revelou um esquema de lavagem de dinheiro e desvio de recursos envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras, políticos e partidos. Considerada uma das maiores investigações de corrupção da história do Brasil, resultou em várias prisões e condenações de figuras importantes do cenário político e empresarial do país.

<sup>5</sup> O escândalo do Mensalão, revelado em 2005, envolveu a compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional para garantir apoio ao governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O esquema consistia no pagamento regular de quantias em dinheiro a deputados federais para que votassem a favor de projetos de interesse do governo. O caso resultou em condenações de políticos e empresários envolvidos.

para baixo, a exploração do mundo produtivo e comercial. Esse “vício de origem” é herança do mundo ibérico. Para o autor, a sociedade ibérica submeteu-se ao Estado, levando ao surgimento precoce de um absolutismo em Portugal, onde os estamentos sociais se integraram à burocracia estatal. Essa burocracia, por sua vez, assumiu o papel de detentora da soberania, estabelecendo um sistema de exploração e dominação que se perpetuou como característica marcante de nossa tradição política, através de uma corrupção sistêmica.

Ao lidarmos com a questão da corrupção, frequentemente encontramos uma vertente interpretativa do pensamento político e social brasileiro que é mobilizada para explicar os casos de desvio de recursos públicos e uma suposta falta de moralidade por parte dos brasileiros. O problema do patrimonialismo é comumente invocado para descrever a corrupção, considerando aspectos da cultura política, economia, política e sociedade, dentro do contexto da modernização, surgimento das burocracias modernas e legitimidade política (Filgueiras, 2009).

Richard Graham (1990; 1994 *apud* Carvalho, 1997) oferece várias contribuições significativas em sua obra sobre a sociedade brasileira durante o Império. Ele revisita a ideia da hegemonia e do domínio dos senhores de terra sobre o Estado, argumentando que a vida política nos gabinetes dependia tanto, senão mais, dos líderes locais do que o contrário. Portanto, qualquer concepção de Estado que não envolva a dominação de uma classe é uma abstração teórica ou, no mínimo, inaplicável ao Brasil. Portanto, há um claro predomínio da classe dominante rural na política imperial.

Corroborando essa visão, Filgueiras (2009) argumenta que o patrimonialismo representa uma falha na construção da República, pois não promove a separação entre os meios de administração e os funcionários públicos, permitindo que estes explorem suas posições e cargos. Com sua presença na cena pública brasileira, a corrupção é percebida como uma prática cotidiana, chegando a ser legitimada e explícita, refletindo uma tradição herdada do mundo ibérico

O patrimonialismo é o inimigo privilegiado do pensamento social e político brasileiro, de forma que todos os projetos de modernização do Estado, da economia e da sociedade passam pela ideia de ruptura com nosso passado ibérico e afirmação de um modelo de organização estatal moderna, pautado pela impessoalidade e pela racionalidade na relação entre Estado e sociedade (Vianna, 1999).

Conforme observado por Merton (1970 *apud* Filgueiras, 2009), a análise do desenvolvimento político e econômico em relação à corrupção, sob a perspectiva funcionalista, busca compreender como essa prática pode tanto impulsionar quanto prejudicar

o progresso em sociedades tradicionais e subdesenvolvidas. Essa abordagem enfatiza os processos de modernização, ressaltando o papel sistêmico da corrupção nessas sociedades.

Assim, a corrupção emerge como uma característica evidente e subjacente, sendo considerada a norma. Em contraste, na modernidade, ela é vista como uma anomalia ou desvio da norma. Essa distinção sugere que, em sociedades tradicionais, a corrupção é aceita e até mesmo esperada, enquanto na modernidade é encarada como algo a ser combatido e corrigido.

A corrupção, presente de forma evidente e latente em sociedades tradicionais, pode tanto facilitar quanto dificultar a modernização, frequentemente representando benefícios potenciais para a formação de uma ordem moderna, especialmente quando impulsionada por iniciativas do espírito capitalista. Sob a ótica da sociologia da modernização, há uma relação intrínseca entre corrupção e modernização; contextos caracterizados por alta corrupção refletem uma fraca institucionalização política, resultando em uma ordem deficiente na mediação e resolução de conflitos (Huntington, 1975 *apud* Filgueiras, 2009).

Essas perspectivas nos conduzem a questionamentos sobre a natureza institucional da corrupção. Nesse contexto, a historicidade do patrimonialismo, especialmente no caso brasileiro, emerge como um elemento que reforça essa realidade, contribuindo para que o país seja classificado como uma das nações mais corruptas do mundo (Campos, 2018). O que é corroborado pelo Índice de Percepção da Corrupção (IPC), o principal indicador global de corrupção, produzido pela Transparência Internacional desde 1995. Este índice avalia 180 países e territórios, atribuindo notas em uma escala de 0 a 100, onde uma maior pontuação reflete uma percepção mais elevada de integridade.

Em 2023, o Brasil registrou uma queda significativa, perdendo 2 pontos e despencando 10 posições, encerrando o ano na 104ª colocação. Com apenas 36 pontos, o país não apenas ficou abaixo da média global de 43 pontos, mas também das médias regionais para as Américas, dos BRICS, do G20 e da OCDE. Essa realidade revela um desempenho preocupante, reforçando a percepção de que a corrupção está profundamente enraizada nas estruturas institucionais (Transparência Internacional, 2023).

Atualmente, podemos afirmar que a corrupção, por ser uma transação clandestina, dificulta a quantificação precisa de seus diversos danos. É importante destacar que esses danos vão além dos aspectos econômicos. Leal (2016) ressalta: “Existem vários tipos de danos da corrupção, alguns dos quais são impossíveis de calcular, devido aos bens jurídicos imateriais que abrange, como a probidade administrativa, a moralidade pública, a confiança

nas instituições democráticas e na própria representação política, entre outros”.

Os danos causados pela corrupção vão além dos impactos econômicos diretos. Esses prejuízos, muitas vezes intangíveis, não podem ser facilmente quantificados em termos monetários, mas afetam profundamente a sociedade e a governança.

A corrupção, manifestação típica da dominação patrimonialista, está enraizada em um contexto onde a estrutura social ao longo dos séculos criou um ambiente propício para a diluição das fronteiras entre o público e o privado. Ela representa uma das facetas mais proeminentes do patrimonialismo, coexistindo com o nepotismo e o corporativismo presentes em setores de autonomia orçamentária (Campos, 2018). A prevalência dessas práticas persiste, colocando a sociedade brasileira entre aquelas com os mais altos índices de corrupção no mundo, conforme evidenciado por estudos do Fórum Econômico Mundial<sup>6</sup> (El País Brasil, 2016).

O atual processo da administração pública confronta diretamente as características essenciais de um Estado de Direito. Em primeiro lugar, ao inverter a relação de subordinação do poder ao direito, permite que o poder prevaleça e utilize o direito como ferramenta para perpetuar seus próprios interesses. Além disso, ao desconsiderar os direitos fundamentais garantidos pela Constituição, resulta na redução e retirada de direitos essenciais da população (Wermuth; Nielsson, 2017).

A corrupção sistêmica representa uma violação dos direitos humanos, obstruindo o desenvolvimento sustentável e contribuindo para a exclusão social. Mesmo em cenários de escassez que demandam escolhas, os desvios bilionários dos cofres públicos têm repercussões significativas e prejudicam a efetivação dos direitos sociais, fundamentais para um maior desenvolvimento humano (Campos, 2018).

Além disso, são ignorados tanto o princípio da razoabilidade na consecução de objetivos quanto o princípio da legalidade, que se torna uma mera ficção jurídica distante da prática política. Em vez de garantir um estado de segurança e certeza na aplicação da lei, a insegurança — tanto jurídica quanto em relação à violência que a população enfrenta — torna-se uma característica fundamental desse cenário. A separação de poderes deixa de ser um princípio central, dando lugar a interferências que visam assegurar a perpetuação no poder. Assim, os princípios da liberdade e da igualdade não são respeitados em um processo que busca alvos específicos, realizando o que julgar necessário para prejudicá-los. Por fim, a

---

<sup>6</sup> EL PAÍS BRASIL. Brasil é o 4º país mais corrupto do mundo, segundo Fórum Econômico Mundial. 03 out. 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/03/internacional/1475517627\\_935822.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/03/internacional/1475517627_935822.html). Acesso em: 14 out. 2024.

dimensão democrática e republicana é comprometida em favor dos interesses da elite (Wermuth; Nielsson, 2017).

Os princípios fundamentais do Estado de Direito são desconsiderados ou distorcidos, resultando em uma falta de segurança jurídica que mina a confiança da população nas instituições legais. Essa erosão da confiança impacta a legitimidade do Estado, dificultando a efetividade das políticas públicas e promovendo um ciclo vicioso de desconfiança e desinteresse cívico.

O descrédito nas instituições, conforme observado por Giménez e Muñoz (2004), é resultado da ocorrência de práticas corruptas, que não apenas são moralmente ou legalmente condenáveis, mas também desmoralizam a sociedade e "tiram o ânimo" da população a médio e longo prazo. Em uma sociedade desunida e apática, a construção de algo sólido se torna impossível.

Leal (2013) aponta que a corrupção pode permear todas as etapas dos processos de trabalho, desde a solicitação para seu início até a apresentação dos resultados. Ela pode estar presente na concepção e planejamento desses processos, nas fases preparatórias, na execução e na divulgação dos resultados.

Esse cenário político brasileiro é marcado por escândalos de corrupção, que geram uma desconfiança generalizada na sociedade. A cultura de corrupção, enraizada na herança histórica do patrimonialismo, mina os princípios democráticos e compromete a confiança nas instituições públicas. Portanto, é essencial que os ocupantes de cargos públicos ajam em prol do bem comum, implementando códigos de ética e aplicando punições exemplares para os corruptos, a fim de construir uma sociedade mais justa e transparente.

### 3 EFEITOS DO PATRIMONIALISMO NO PODER EXECUTIVO E AS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS NA EFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

A herança patrimonialista no Poder Executivo se perpetua em práticas de gestão que priorizam a lealdade política em detrimento da competência técnica. Isso resulta em uma administração pública que carece de transparência e de uma *accountability*<sup>7</sup> eficaz, traduzindo-se em uma prestação de serviços públicos ineficiente e desigual, criando um ambiente propício à corrupção. A ausência de mecanismos de controle eficientes e a cultura de impunidade reforçam essa lógica, dificultando a implementação de políticas públicas que possam efetivamente responder às necessidades da sociedade.

A transparência, pilar essencial para uma gestão pública eficiente, é constantemente comprometida. A opacidade nas decisões e na alocação de recursos favorece o uso indevido do poder e dos recursos públicos. Esse contexto dificulta o monitoramento e a avaliação dos resultados das políticas públicas, tornando desafiadora a tarefa de se promover uma administração pública mais responsável e orientada para o interesse coletivo.

Diversas medidas têm sido adotadas para combater os reflexos do patrimonialismo e promover uma gestão pública mais eficiente e transparente. A implementação de mecanismos de controle, como leis e normas jurídicas, a promoção de uma cultura de integridade e o fortalecimento das instituições de fiscalização são algumas das estratégias discutidas e aplicadas no âmbito do Poder Executivo. Contudo, a efetividade dessas medidas depende de uma mudança estrutural na relação entre o Estado e a sociedade, exigindo um compromisso contínuo com a modernização e a profissionalização da administração pública.

Este capítulo examina o impacto do patrimonialismo na eficiência dos serviços públicos no Brasil, explorando como essa prática influencia a qualidade e a eficácia das políticas públicas. Em seguida, discute a importância da transparência na gestão dos recursos públicos dentro de um contexto patrimonialista, destacando os desafios enfrentados e as consequências da falta de clareza na administração pública. Por fim, analisa as medidas adotadas para combater os reflexos do patrimonialismo e promover uma administração pública mais responsável e eficiente.

---

<sup>7</sup> **Accountability:** Termo que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representante de prestar contas a instâncias controladoras, também conhecida como prestação de contas.

### 3.1 A presença do Patrimonialismo na Gestão Pública Brasileira

A administração pública no Brasil enfrenta desafios significativos ao tentar atender às complexas demandas da sociedade. Embora tenha havido avanços no combate à miséria e à exclusão social na última década, o país ainda está distante do nível de desenvolvimento dos países mais avançados. Um dos principais entraves ao progresso é a prática histórica do patrimonialismo, que permeia a gestão pública brasileira. Santos (2010) afirma que a limitada capacidade financeira do Estado impede o atendimento pleno das demandas sociais, agravando a desordem entre as necessidades populacionais e a capacidade governamental de suprir essas necessidades. Essa realidade reflete uma dívida social histórica, resultado de uma colonização exploratória que gerou profundas desigualdades entre ricos e pobres.

Uma gestão inadequada dos recursos, conduzida por governantes incompetentes e desqualificados, aliada a grandes esquemas de corrupção, contribui para a escassez de recursos essenciais, por exemplo, a melhoria do sistema de saúde e da qualidade da educação pública do país. A deteriorada estrutura organizacional da Administração Pública brasileira, moldada desde sua formação pela herança da colonização ibérica e marcada por características autoritárias, patrimonialistas e clientelistas, propicia um ambiente em que os interesses privados se sobrepõem aos interesses públicos (Valverde, 2021).

Verifica-se que a corrupção se enraizou de forma tão profunda que passou a ser vista como algo quase "natural" nas questões políticas e de gestão pública. Esses vícios contaminaram a cultura política do país. Como resultado, o sistema tradicional de controle, baseado principalmente na democracia representativa, mostrou-se ultrapassado e inadequado (Valverde, 2021).

A figura do homem cordial<sup>8</sup>, presente na sociedade brasileira, estabelece uma semelhança entre a administração pública e a gestão de interesses pessoais. Os gestores, ao lidar com o que é público, frequentemente priorizam atender seus próprios interesses e os daqueles que ocupam posições privilegiadas em seu círculo "familiar", ignorando os interesses objetivos que definem a noção de "interesse público" (Santos, 2010).

Essa cultura está profundamente enraizada na política do país. Os gestores públicos não se comportam como representantes do poder popular, que deveria controlar suas

---

<sup>8</sup> **Homem Cordial**: Conceito desenvolvido por Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil* (1936). O termo refere-se a um tipo de comportamento típico da sociedade brasileira, caracterizado por uma abordagem emocional e pessoal nas relações sociais e políticas. Esse traço é visto como uma herança das tradições coloniais e influencia a maneira como os brasileiros interagem e administram suas relações, tanto no âmbito privado quanto no público.

ações. Em vez disso, corriqueiramente agem como se fossem "proprietários" dos bens e recursos públicos. Isso resulta no descrédito que a sociedade manifesta ao avaliar a política brasileira (Santos, 2010). Assim, a presença do patrimonialismo, com a confusão entre os interesses públicos e privados, compromete a eficiência na alocação dos recursos estatais, contribuindo para a perpetuação da desigualdade social.

Saboya (2021) afirma que, à luz da Constituição de 1988, o patrimonialismo contrasta diretamente com o princípio da impessoalidade. No patrimonialismo, ocorre uma fusão entre o patrimônio público e o privado, uma questão que começou a ser debatida com o surgimento do Estado Moderno. Antes da Revolução Francesa, a ideia de que o patrimônio do rei e o do Estado eram indissociáveis prevalecia, refletida na famosa frase do Rei Luís XIV da França: "l'état c'est moi" ou "o Estado sou eu". Essa frase encapsula o espírito de uma época marcada pela centralização total do poder na figura do monarca.

No estudo sobre patrimonialismo, nota-se que, entre os extremos do sultanismo<sup>9</sup> ou patriarcalismo e do feudalismo patrimonial, não há uma transição automática, mas sim uma variedade de composições de poder. O patrimonialismo brasileiro pode ser situado dentro dessa zona de transição como uma forma de dominação tradicional: nem totalmente patriarcal (ou "puro") nem feudal, mas caracterizado por uma elite que, amparada pela tradição, se autonomiza em relação ao governante. Além da descentralização, a ineficiência governamental é outra característica do patrimonialismo. Ao analisar as dificuldades históricas enfrentadas pelos governantes persas e chineses para impor a cunhagem oficial de moedas aos grandes comerciantes, percebe-se que a administração patrimonial é extensa, mas não intensa (Saboya, 2021).

Essa análise ilustra a ideia de que, embora haja uma tentativa de controle e regulação por parte do Estado, a falta de força na aplicação dessas políticas resulta em um ambiente onde a corrupção e os interesses privados prevalecem sobre o interesse público.

De tal modo, Weber (2004) ilustra a situação anterior ao examinar o sistema fiscal do antigo império patrimonial chinês. Ele destaca que, dos impostos pagos pelas famílias e aldeias camponesas, apenas uma parte chegava à Corte do imperador, enquanto o restante era disperso, legal e, principalmente, ilegalmente, ao longo da hierarquia dos funcionários, apesar das tentativas de controle. Essa estrutura patrimonial sobreviveu por séculos, mantendo um equilíbrio instável entre a autoridade central e as influências de funcionários e grupos de interesse locais e familiares.

---

<sup>9</sup> regime autoritário caracterizado pela concentração de poder em uma única figura, geralmente um líder carismático, que exerce controle absoluto sobre o estado e suas instituições.

Os fundamentos personalistas do poder, a ausência de um setor público distinto do privado, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal, a falta de profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo contribuem para tornar a eficiência governamental extremamente problemática no contexto do patrimonialismo (Saboya, 2021).

Isso ocorre especialmente quando comparado à eficiência técnica e administrativa que Weber observa em um sistema de poder racional-legal-burocrático. Essa eficiência é um dos atributos fundamentais do capitalismo moderno; portanto, os fatores mencionados anteriormente atuam como obstáculos à sua formação em sociedades patrimoniais (Campante, 2003, p. 161).

Em geral, a organização moderna do serviço público distingue claramente o local de trabalho do domicílio privado do funcionário, e a burocracia separa a atividade oficial da esfera da vida pessoal. Os recursos e equipamentos públicos são mantidos separados da propriedade privada da autoridade.

O Estado, enquanto construção humana, é projetado como um conjunto de estruturas destinadas a assegurar o bem-estar coletivo dos cidadãos, que passam a ter direitos iguais, superando conceitos de castas e a ideia de que os súditos seriam socialmente inferiores. Essa concepção gerou uma separação entre os indivíduos que atuam na administração pública e a vontade desses agentes (Saboya, 2021). Nesse contexto de mudança, os ideais burocráticos e a especialização do Estado descritos por Weber tornaram-se especialmente relevantes.

Entretanto, apesar do conceito moderno de Estado e a administração pública visar a separação entre o setor público e a esfera privada, para garantir a eficiência governamental por meio de estruturas burocráticas e especialização, a realidade em muitas sociedades ainda carrega vestígios dessa antiga prática patrimonialista. Assim, Costa (2012) pontua que em muitos países, o nepotismo e a corrupção continuam sendo problemas recorrentes. No Brasil, a administração pública frequentemente é marcada por uma lógica clientelista, onde a concessão de favores e recursos está atrelada a relações pessoais e políticas, em vez de seguir princípios meritocráticos e impessoais.

Um exemplo notável da persistência do patrimonialismo na administração pública pode ser observado na política brasileira, onde o uso de cargos públicos para recompensar aliados políticos é uma prática comum. Segundo o "Levantamento sobre cargos em comissão e funções de confiança"<sup>10</sup>, elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de

---

<sup>10</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de fiscalização: TC 011.954/2015-9 Fiscalização

Contas da União, observa-se que a ausência de requisitos claros e definidos para a investidura em Funções Comissionadas (FC) e Cargos em Comissão (CC) facilita a entrada de pessoas em posições estratégicas no serviço público, mesmo sem as competências necessárias. Embora alguns órgãos da Administração Pública Federal (APF) estabeleçam atribuições e competências específicas, na prática, a escolha de ocupantes para esses cargos às vezes acaba sendo baseada em critérios subjetivos e pessoais (Tribunal de Contas da União, 2015).

Em um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União<sup>11</sup>(TCU), foi revelado que um em cada três funcionários públicos federais nos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – ocupa algum cargo ou função comissionada. No final de 2015, o Brasil contava com 60,7 mil cargos comissionados "puros", ou seja, ocupados por servidores que não prestaram concurso público para ingressar na administração pública. Esses cargos são considerados os mais suscetíveis a indicações políticas (Folha de S. Paulo, 2016).

Além dos cargos "puros", existem 285,8 mil funções comissionadas, que são gratificações adicionais destinadas a funcionários que já estão no serviço público e exercem posições de confiança. Com isso, o total de servidores com algum tipo de comissionamento atinge 346,5 mil, o que representa 30,9% do total de 1,12 milhão de funcionários federais (Folha de S. Paulo, 2016).

Essa análise do TCU sugere que o alto número de cargos e funções comissionadas gera problemas de gerenciamento do Estado, já que órgãos com menos funcionários comissionados frequentemente demonstram eficiência igual ou superior àqueles que possuem maior número de servidores nessa condição. O TCU também alerta para o risco de que o processo de seleção para esses cargos não encontre indivíduos devidamente qualificados, levando a situações em que os cargos e gratificações servem apenas para aumentar o salário de servidores, sem que estes exerçam efetivamente uma função gerencial (Folha de S. Paulo, 2016).

Essas informações evidenciam a fragilidade do sistema de seleção e a necessidade de uma reavaliação dos critérios de nomeação, a fim de promover uma administração pública mais eficiente e transparente. Essa combinação de falta de critérios rigorosos e a liberdade de

---

222/2015. Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Fiscalização de Pessoal, 2015. Ministro-relator: Vital do Rêgo.

**Disponível em:**

<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-sobre-cargos-em-comissao-e-funcoes-de-confianca.htm>

<sup>11</sup> **FOLHA DE S. PAULO.** Um terço de força de trabalho federal tem cargo comissionado. Folha de S. Paulo, 2016.

**Disponível**

<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774714-um-terco-de-forca-de-trabalho-federal-tem-cargo-comissionado.shtml>. Acesso em: 14 out. 2024.

nomeação contribui para uma cultura de apadrinhamento, onde a eficiência e a qualidade do serviço público podem ser comprometidas em favor de interesses pessoais.

Esse fenômeno perpetua a cultura de favor e clientelismo, enfraquecendo a eficiência e a transparência na gestão pública (Costa, 2012). Assim, cargos comissionados podem acabar sendo usados para recompensar aliados, prejudicando a eficiência e a transparência da administração pública.

Além disso, o patrimonialismo também se evidencia na influência de interesses pessoais e políticos em contratos e licitações públicas. Segundo a Controladoria-Geral da União<sup>12</sup> (CGU), as irregularidades em processos licitatórios foram os problemas mais frequentes encontrados nos municípios fiscalizados. Na 30ª edição do Programa de Fiscalização por Sorteio, a CGU apontou que 57 dos 60 municípios auditados (ou 95%) apresentaram falhas em suas licitações. As irregularidades incluem dispensa indevida de licitação, utilização de uma única licitação para contratar diversas obras, montagem irregular dos processos licitatórios, além de vínculos familiares entre os licitantes e o prefeito municipal. Além disso, a Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizou a aplicação de R\$ 860 milhões em 60 municípios, identificando diversas irregularidades, como fraudes em licitações, desvio de recursos e equipamentos, sobrepreço, e pagamentos por serviços não realizados (Controladoria-Geral da União, 2010).

Em outro caso, pode ser citado o Acórdão 7428/2019<sup>13</sup>, referente ao processo TC 010.566/2014-7, onde uma denúncia anônima foi levada ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre possíveis irregularidades na administração do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná (HC-UFPR). A denúncia indicava que a diretora administrativa havia celebrado contratos com a empresa de seu marido para a aquisição de equipamentos de exames, sem justificativa adequada da necessidade e favorecendo a empresa licitante. O TCU concluiu que, embora não houvesse prejuízo ao Erário, foram encontradas outras irregularidades, como pagamentos antecipados sem cobertura contratual e por serviços não previstos. A diretora foi responsabilizada por violar os princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade, sendo multada em R\$20.000,00 (vinte mil), conforme o Art. 58, II,

<sup>12</sup> **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)**. Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios. **Disponível em:** <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2010/07/licitacoes-fraudadas-continuam-liderando-as-irregularidades-encontradas-pela-cgu-em-municipios>. Acesso em: 16 out. 2024.

<sup>13</sup> **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 7428/2019 - Segunda Câmara**. Relator: Augusto Nardes. Processo: 024.834/2017-3. **Disponível em:** <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2343324>. Acesso em: 16 out. 2024.

da Lei 8.443/1992 (Tribunal de Contas da União, 2019).

Portanto, apesar dos esforços para modernizar e profissionalizar a administração pública, o patrimonialismo permanece como um obstáculo, perpetuando práticas arcaicas que comprometem tanto a governança democrática quanto a eficiência na gestão pública.

Essas heranças patrimonialistas se encontram no cotidiano das organizações públicas brasileiras sob a forma da personalização do poder, do clientelismo, do favoritismo e da cultura da corrupção. O Estado patrimonial brasileiro é o Estado do “jeitinho<sup>14</sup>”, no qual se afirma o homem cordial de Holanda (1995), o brasileiro médio que age pelo coração, detesta formalidades, prioriza os laços de família e reivindica um tratamento especial de camaradagem

Segundo Malvestio (2016), o clientelismo persiste nos dias atuais como uma prática política baseada na troca de favores, onde uma pessoa que possui recursos estratégicos, como poder, dinheiro, cargos ou conhecimento, disponibiliza esses recursos para quem precisa, em troca de apoio, proteção ou votos. Essa relação, que teve origem no ambiente privado, foi transferida para a esfera pública e se manifesta de forma generalizada em todos os níveis do sistema político, do individual ao coletivo. A lealdade a essa pessoa líder é frequentemente maior do que às instituições, o que permite a preservação de coalizões políticas a qualquer custo, muitas vezes às custas de recursos públicos. Assim, Weber (2004), pontua que o favoritismo se fundamenta em um personalismo que desvia da lógica racional e impessoal que deve reger o serviço público, promovendo lealdade ao gestor em vez de adesão às normas e regulamentos institucionais.

Em síntese, a presença do patrimonialismo na gestão pública brasileira configura um emaranhado de práticas e valores que prejudicam a eficiência administrativa e comprometem a confiança da sociedade nas instituições.

### **3.2 Transparência na gestão dos recursos públicos em um contexto patrimonialista**

De acordo com Nuno Miguel C. Rolo (2019), a gestão é um processo abrangente que envolve planejamento, direção e controle dos recursos de uma organização. Ele a define não apenas como uma função operacional, mas como uma estratégia que permite às organizações atingir seus objetivos de forma eficaz e eficiente. O planejamento estabelece metas e estratégias, seguido pela gestão, que estrutura os recursos e processos necessários para

---

<sup>14</sup> “**jeitinho brasileiro**” é um termo popular que descreve a maneira informal e criativa com que os brasileiros lidam com situações problemáticas, muitas vezes contornando regras e procedimentos.

implementar o plano. A direção envolve a liderança e motivação dos recursos humanos, enquanto o controle monitora o desempenho e possibilita ajustes. Assim, esse gerenciamento se apresenta como um processo dinâmico e contínuo, englobando diversas etapas.

Na administração pública, a gestão assume um papel crucial devido à natureza das instituições públicas e à complexidade dos serviços que elas prestam. Nesse âmbito, ela precisa ir além das práticas empresariais tradicionais, englobando a coordenação de múltiplos interesses e a responsabilidade pública. A gestão pública não apenas busca eficiência e eficácia, mas também deve assegurar a transparência e a responsabilidade perante os cidadãos (Rolo, 2019). Dessa forma, a relação entre gestão e administração pública, conforme descrito, é intrinsecamente ligada ao desafio de atender às demandas da sociedade com recursos limitados, equilibrando objetivos de eficiência com a responsabilidade social.

A administração que presta serviços e cuida dos bens e interesses da coletividade pode ser classificada de diferentes maneiras teóricas. Segundo Matias-Pereira (2010, p. 51), a Administração Pública pode ser compreendida como: a atividade concreta e imediata desempenhada pelo Estado para assegurar os interesses coletivos, sustentada por um conjunto de órgãos e pessoas jurídicas designadas pela lei para exercer a função administrativa do Estado. Seu principal objetivo é o interesse público, guiado pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Da Silva; Vacovski, 2015). Assim, ela é um pilar essencial para a manutenção do Estado de Direito e para o fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Considerando que esses autores veem o interesse coletivo como o principal objetivo da Administração Pública, é essencial que a gestão atenda às expectativas e necessidades da sociedade. Para isso, é necessário planejar, acompanhar e controlar a administração, garantindo a transparência dos procedimentos adotados.

Nesse cenário, a transparência é essencial para monitorar a gestão pública, permitindo que a sociedade acompanhe como e onde os recursos estão sendo aplicados. A Constituição Federal de 1988 reforça essa tendência ao priorizar o controle e a probidade administrativa. O artigo 37 destaca os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que orientam a Administração Pública direta e indireta (Bliacheriene, Ribeiro, Funari, 2013). Estes princípios fornecem uma base normativa para que a sociedade fiscalize e exija uma gestão comprometida com os interesses coletivos, prevenindo abusos e corrupção.

A Constituição reforça ainda a importância da prestação de contas (*accountability*) por agentes públicos e privados, conforme estipulado no parágrafo único do

art. 70: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (Brasil, 1988).

Os princípios consagrados reconfiguram a relação entre a administração e os administrados, ampliando a compreensão do interesse público. Além de ser beneficiário dos serviços, o cidadão deve participar ativamente da elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas (Da Silva; Vacovski, 2015). Assim, a administração pública não age de forma isolada, devendo responder às necessidades e expectativas da sociedade. Essa participação ativa garante que as políticas e serviços estejam mais alinhados aos reais interesses da população.

Quadros e Santos (2022, p. 495) destacam a relevância da participação cívica nos sistemas democráticos contemporâneos, essencial tanto para enfrentar os desafios globais quanto para fortalecer a confiança nas instituições. Em tempos de rápidas transformações, o envolvimento ativo dos cidadãos nas decisões coletivas é crucial para moldar uma sociedade mais inclusiva e digital, capaz de adaptar-se aos novos modelos de governança.

De acordo com Sant'anna (2018), a cidadania e a democracia compartilham um ponto de partida fundamental: a transparência administrativa. No entanto, mesmo no século XXI, ainda observamos gestores públicos ocultando informações, comunicando-as de forma inadequada ou até dificultando o acesso a elas. A exemplo disso, no processo número 010.697/2020-9, em que o Acórdão 1683/2024<sup>15</sup> foi proferido, a Lei de Acesso à Informação (LAI) desempenha um papel fundamental, refletindo a necessidade de transparência na atuação dos gestores públicos, especialmente no contexto do Conselho Regional de Química da 20ª Região (CRQ/XX-MS). O relator Jhonatan de Jesus observou que o descumprimento da LAI por parte dos responsáveis, Luiz Miguel Skrobot Júnior e Evander Luiz Ferreira, levantou preocupações sobre a falta de transparência na gestão da entidade (Tribunal de Contas da União, 2024).

A representação ressalta que a falta de divulgação de informações relevantes impede a efetiva participação da sociedade e a fiscalização das ações do CRQ, comprometendo o direito dos cidadãos ao acesso a dados que deveriam estar amplamente

---

<sup>15</sup> **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1683/2024** - Plenário. Relator: Jhonatan de Jesus. Processo: 010.697/2020-9. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2620090>. Acesso em: 16 out. 2024.

disponíveis. A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi instituída para assegurar que os órgãos públicos sejam transparentes em suas atividades, e a sua inobservância, como evidenciado neste caso, não apenas contraria os princípios da administração pública, mas também perpetua uma cultura de opacidade que enfraquece a confiança nas instituições.

Essas práticas enfraquecem o próprio conceito de democracia, uma vez que a transparência é essencial para que os cidadãos possam exercer plenamente seus direitos e responsabilidades.

Reiterando o ponto abordado anteriormente, Gustavo Beuttenmuller (2007) reforça a ideia de que os governos controlam informações relacionadas a suas políticas, atividades e à própria sociedade. Essa assimetria no acesso à informação gera um desbalanceamento de poder, dificultando a capacidade da população de monitorar as ações governamentais e de participar de maneira efetiva no processo democrático.

Nesse mesmo sentido, Dioleno Zella Zielinski afirma:

Para que a participação seja qualificada e que o controle social seja efetivo, é necessário, antes de tudo, que os cidadãos tenham acesso à informação pública, pois esta é o expediente anterior à participação. A Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) tem a missão de promover a transparência pública e fomentar o controle social, este último entendido como participação do cidadão na gestão pública (vontade popular orientando a vontade político-administrativa do Estado e fiscalização voltada ao combate à corrupção e malversação dos recursos públicos). (ZIELINSKI, 2015, p. 43)

As relações sociais em uma sociedade democrática são orientadas pela capacidade do indivíduo de fazer escolhas. Quanto mais informações ele tiver sobre opções e alternativas, mais alinhadas suas decisões estarão com seus objetivos. Decisões bem informadas beneficiam o indivíduo, enquanto escolhas feitas às cegas podem ser prejudiciais. O acesso às informações do Estado permite que os cidadãos monitorem as decisões governamentais que impactam a vida em sociedade. Um controle social mais rigoroso dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em interesses privados. Além disso, políticas públicas fundamentadas em informações de qualidade tendem a ser mais eficazes (Sant'anna, 2018). Portanto, a participação cidadã na tomada de decisões administrativas deve estar associada ao acesso claro e direto às informações da Administração Pública.

Segundo a autora, a ausência da participação cidadã resulta em um cenário em que o Poder Público detém todas as informações, enquanto o cidadão permanece sem a compreensão necessária para participar das decisões. Essa retenção de dados, ou sua apresentação de forma imprecisa e excessivamente técnica, dificulta o raciocínio político da população.

Assim, o pleno acesso às informações é essencial para que o cidadão se torne participativo nas decisões da Administração Pública. Nesse cenário, destaca-se a importância do princípio da publicidade e da transparência administrativa para a construção de uma democracia justa e igualitária.

Robert Dahl (1997) afirma que desigualdades extremas na distribuição de recursos, como renda e poder, resultam em desigualdades políticas, aumentando o risco de desequilíbrios no exercício do poder. Isso faz com que países com grandes disparidades sejam menos poliarquias e mais suscetíveis à hegemonia. Em contextos de alta desigualdade, o poder tende a se concentrar em poucas mãos, reduzindo a participação democrática e promovendo uma governança autoritária.

Em contrapartida, Sant'anna (2018) destaca que a maior participação populacional melhora a qualidade das políticas governamentais e promove a democratização dos recursos, favorecendo um desenvolvimento mais sustentável. A autora defende que a democratização deve se focar na ampliação da cidadania civil, pois os direitos civis, junto às liberdades políticas, constituem a base para o pluralismo e a diversidade na sociedade.

Os princípios constitucionais ganham relevância ao oferecer diretrizes para adaptar o direito às novas realidades jurídicas em um mundo globalizado. Rocha (1994), ao abordar os princípios constitucionais, sugere que eles devem ser reconhecidos como valores superiores dentro de uma determinada sociedade política. Esses princípios não são definidos apenas pela normatização, mas pela aceitação social. A autora afirma: "os princípios constitucionais são conteúdos intelectivos dos valores superiores adotados em dada sociedade política, materializados e formalizados juridicamente para produzir uma regulação política no Estado<sup>16</sup>".

A relevância dos princípios constitucionais reside em sua capacidade de adaptar e moldar o direito às demandas e complexidades contemporâneas, promovendo uma regulação política que reflete os valores e necessidades da sociedade atual. Eles servem de base para a criação e implementação de políticas públicas, assegurando que as ações do Estado estejam alinhadas com os princípios de equidade e transparência. A atualização e aplicação desses princípios são fundamentais para que a administração pública atenda de forma eficiente às expectativas da sociedade, mantendo a confiança pública e garantindo justiça na gestão dos recursos públicos.

Apesar da importância dos portais de transparência na gestão da administração

---

<sup>16</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 25

pública, uma pesquisa feita por Abdala e Torres<sup>17</sup> (2016), analisando alguns portais de transparência dos estados com maior participação no PIB nacional revela uma série de deficiências estruturais e de disponibilidade de informações. Essa limitação torna o acesso a dados públicos um desafio para o cidadão comum, conforme evidenciado ao examinar o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Nos estados da Bahia e de São Paulo, por exemplo, houve divergências nos valores reportados, explicadas em parte pela falta de atualização e pela forma como os dados são agregados.

Abdala e Torres (2016) apontam que, nos portais do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, essas discrepâncias permaneceram sem justificativa clara, levantando preocupações quanto à transparência e precisão dos dados. No Pará, o problema foi ainda mais grave, pois o repasse do fundo sequer pôde ser localizado, sugerindo uma falha estrutural grave na disponibilização de informações.

Além das dificuldades de acesso a dados específicos, os portais de transparência tiveram um desempenho moderado nas categorias de "acessibilidade e navegabilidade" e "informações básicas ao cidadão". Embora esses aspectos tenham apresentado um percentual razoável de atingimento dos requisitos esperados, é no controle social sobre a administração pública que as maiores deficiências foram observadas. Apenas os estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul alcançaram notas superiores a 50% nessa categoria, oferecendo, por exemplo, acesso a dados mais detalhados sobre contratos realizados pelos governos. Contudo, quatro itens fundamentais, como o acompanhamento online de obras e investimentos em escolas e hospitais da rede pública, não foram encontrados em nenhum dos portais analisados (Abdala e Torres, 2016).

No que se refere à interação e estímulo à participação política dos cidadãos, os resultados foram ainda mais desanimadores. A maior parte dos portais mostrou-se pouco eficaz em promover a participação ativa dos indivíduos na vida política, com apenas São Paulo e Rio Grande do Sul atingindo percentuais acima de 50%. Esses resultados indicam uma falha estrutural dos portais em atender ao princípio da transparência como mecanismo de empoderamento cívico, ao invés de apenas responder de forma burocrática às exigências legais de divulgação de informações (Abdala e Torres, 2016).

Dessa forma, alguns portais de transparência ainda não cumprem adequadamente

---

<sup>17</sup> ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/journal/3515/351557812003/351557812003.pdf>. Acesso em: 17 out. 2024.

seu papel de facilitar o acesso à informação e promover o controle social efetivo. A falta de clareza e a complexidade dos dados oferecidos tornam a fiscalização um desafio, contribuindo para a manutenção de uma democracia formal, mas pouco inclusiva em termos de participação popular.

### **3.3 Medidas adotadas para combater os reflexos do patrimonialismo e promover uma gestão mais transparente e eficiente**

Após analisar a importância da transparência na administração pública, fica claro que essa prática é essencial para uma gestão eficiente e responsável. Pimenta (2009) ressalta que compreender o conceito de responsabilidade, abordado de diferentes formas nas ciências sociais, filosofia e estudos jurídicos, é crucial para entender o papel dos gestores públicos. A responsabilidade, vista como a capacidade de prever e corrigir os efeitos das ações, implica que os agentes públicos respondam por seus atos diante da sociedade.

No contexto organizacional, essa responsabilidade abrange várias dimensões: legal, institucional, cultural e moral, cada uma com suas próprias instâncias de aplicação. Esses conceitos sustentam a discussão sobre *accountability*, ou seja, a obrigação dos gestores públicos de prestar contas de suas ações e decisões (Pimenta, 2009).

Nuno Miguel C. Rolo (2019) destaca que a responsabilidade é um princípio estruturante na Administração, abrangendo o dever de agir ou de não agir, sempre sob a obrigação de prestar contas aos responsáveis administrativos e políticos, além dos cidadãos, que são os verdadeiros detentores do poder político. Assim, a Administração deve justificar suas ações, cumprindo tanto com as finalidades quanto com a legalidade atribuída.

Nesse sentido, a responsabilidade na administração pública, entendida como um princípio fundamental, exige dos gestores a prestação de contas de suas ações e decisões. Esse entendimento é essencial para promover discussões sobre medidas contra o patrimonialismo e em favor de uma gestão mais eficiente e transparente.

Além da responsabilidade, o acesso à informação pública é amplamente reconhecido como um direito fundamental para a consolidação da democracia. Ele permite que os cidadãos obtenham informações sobre as ações e decisões governamentais, promovendo a transparência e a *accountability* dos gestores públicos. A Convenção Americana de Direitos Humanos, ou Pacto de São José da Costa Rica, em 1969, destacava a liberdade de procurar, receber e difundir informações como pilares da liberdade de expressão e participação cidadã (Medeiros; Magalhães; Pereira, 2014). Ao garantir que a informação

esteja acessível, cria-se um ambiente em que os cidadãos podem exercer plenamente seus direitos democráticos, como a participação política e o controle social sobre o poder público.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) representa um marco na promoção da transparência no Brasil, oferecendo mecanismos claros para que os cidadãos acessem documentos e informações públicas. Essa legislação desempenha um papel crucial no combate à corrupção e no fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições. A implementação da lei reflete a transição do país para uma democracia mais sólida e transparente, posicionando o Brasil entre as nações que reconhecem o acesso à informação como direito fundamental para uma administração pública eficiente (Medeiros; Magalhães; Pereira, 2014). Ao permitir que a sociedade fiscalize as ações governamentais, a lei incentiva a participação cidadã e contribui para o fortalecimento da democracia, além de inibir práticas ilícitas e corruptas na gestão pública.

Lopes destaca:

As políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa. (LOPES, 2007, p.10)

Dessa forma, a utilização de mecanismos de controle público, como o direito à informação por meio de fóruns e outros meios certamente facilita a aproximação do cidadão com as ações do governo, promovendo uma maior transparência.

Em conformidade com isso, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), implementada como um marco na transição da administração pública brasileira de um modelo burocrático para um modelo gerencial, desempenhando um papel crucial na promoção de uma gestão pública mais transparente e eficiente.

A princípio, Pereira e Arruda (2010), pontuam que a LRF foi criada para melhorar a eficácia do serviço público, impulsionando o desenvolvimento econômico e social do país. Ao exigir uma administração fiscal responsável e planejada, a lei busca evitar riscos e corrigir falhas que possam prejudicar o equilíbrio das contas públicas, garantindo que as despesas estejam sempre alinhadas com as receitas disponíveis. Dessa forma, ela possui um papel crucial na gestão pública.

Essa legislação, conforme destacam Gerigk e Clemente (2011), tem como objetivo principal evitar déficits nas contas públicas e controlar o endividamento excessivo, impondo limites claros para a geração de despesas e a concessão de créditos. A LRF exige que os gestores públicos planejem suas ações de forma a garantir a sustentabilidade fiscal, o

que inclui a obediência a metas rigorosas para receitas e despesas. Além disso, ao aumentar a transparência das ações governamentais, a LRF fortalece o controle social, permitindo que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a aplicação dos recursos públicos.

A recente divulgação do Ranking de Transparência pela Secretaria de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão<sup>18</sup> (TCE-MA) é um exemplo de como essa legislação se inter-relaciona com a fiscalização e a transparência.

Nos últimos anos, a transparência na gestão pública ganhou destaque, não apenas nas ações dos órgãos de controle externo, mas também por seu impacto nas políticas públicas e no fortalecimento do controle social. Os tribunais de contas, ao fiscalizarem o cumprimento da LRF e das leis complementares que a aperfeiçoam, asseguram que a gestão fiscal seja realizada de forma responsável e transparente. As alterações na LRF, introduzidas por normas como a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei Complementar nº 156/2016, reforçam a necessidade de transparência na administração pública, exigindo que os gestores demonstrem claramente como os recursos estão sendo utilizados (Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, 2024).

O TCE-MA<sup>19</sup>, por exemplo, adota uma abordagem proativa ao disponibilizar os resultados de suas fiscalizações em forma de ranking, permitindo que a população acompanhe a atuação das administrações municipais (Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, 2024). Essa iniciativa é crucial para fomentar a participação cidadã, pois a transparência não é apenas um princípio; é uma prática que empodera os cidadãos a exercerem seu papel de controle social.

Ao promover um ambiente de transparência, a LRF contribui para a prevenção de práticas patrimonialistas e garante que as decisões administrativas sejam tomadas em benefício do bem público, tornando a gestão mais eficiente e responsável. Assim, a LRF não apenas regula a responsabilidade fiscal, mas também é um pilar fundamental para a construção de uma administração pública que preze pela transparência e pela eficácia nas políticas públicas.

O aumento da transparência, conforme apontado por Pascarelli Filho (2011), é crucial para reduzir a corrupção no setor público, promovendo uma administração mais

---

<sup>18</sup> Diário Oficial do TCE onde foi publicado o Ranking de Transparência do primeiro semestre de 2024: <https://app.tcema.tc.br/diario/publicacao/pdf/9063>

<sup>19</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO. TCE divulga resultado do Ranking de Transparência da administração pública do primeiro semestre de 2024. 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.tcema.tc.br/index.php/noticias/2904-tce-divulga-resultado-do-ranking-de-transparencia-da-administracao-publica-do-primeiro-semester-de-2024>. Acesso em: 17 out. 2024.

íntegra e alinhada aos interesses da sociedade. Ao tornar as ações e decisões governamentais mais acessíveis, a transparência inibe práticas ilícitas, facilitando a fiscalização e a responsabilização dos agentes públicos. Além disso, uma administração transparente aumenta a confiança dos cidadãos, garantindo que seus interesses sejam adequadamente representados e protegidos.

A moralidade e a legalidade na conduta dos agentes do Estado são pressupostos essenciais, pois suas consequências podem ser onerosas para os cofres públicos e comprometer a implementação dos direitos sociais básicos.

A Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), reformulada posteriormente pela Lei nº 14.230/2021, representa um marco histórico no combate à improbidade administrativa e ao patrimonialismo no Brasil. Essa legislação proporciona um instrumento eficaz para a responsabilização dos agentes públicos que praticam atos desonestos ou que desviam recursos em benefício próprio (Lima, 2022).

Diante disso:

Percebe-se que a Lei 8.429/92, representou significativo avanço no combate à improbidade administrativa, dando continuidade e maior eficácia ao que foi iniciado pela Constituição Federal de 1988, bem como a todo o conjunto normativo posterior, que mesmo sem muita expressividade, por tratar o tema de forma muito genérica, abriu os caminhos para que essa discussão se prolongasse até os tempos atuais. Além disso, foi capaz de oferecer verdadeira resistência às inúmeras investidas que contra ela surgiram no decorrer dos anos. O que demonstra que o anseio popular pelo combate à má gerência da coisa pública, responsável pela gênese da referida lei, permanece vivo (AZEVEDO; SOUZA; CARNEIRO; ALMEIDA NETO; ARAÚJO p. 249, 2020)

O acórdão nº 7006725611542<sup>20</sup> do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que envolveu autoridades municipais de Capão da Canoa, é um exemplo prático de como essa lei pode ser aplicada para responsabilizar gestores públicos que agem de forma contrária aos princípios de legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa (Bueno, 2024).

No caso em questão, a contratação de uma terapeuta ocupacional e outros profissionais foi feita sem a devida licitação ou concurso público, evidenciando favoritismo político e falta de isonomia no processo de escolha dos prestadores de serviço. Essa prática de contratar pessoas para cargos permanentes sem observar os procedimentos legais caracteriza-se como um ato de improbidade administrativa. O acórdão concluiu que as autoridades municipais tinham conhecimento das irregularidades, configurando dolo na conduta dos réus (Bueno, 2024).

---

<sup>20</sup> BUENO, Sara Nicoly Machado. **Os impactos dos atos de improbidade administrativa na área da saúde no município de Capão da Canoa e a aplicação das penalidades previstas na Lei 8.429/92.** 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Capão da Canoa, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/3870?mode=full>. Acesso em: 17 out. 2024.

A Lei de Improbidade Administrativa foi, assim, fundamental para a responsabilização desses agentes, que foram condenados à perda dos direitos políticos, ao pagamento de multa e à proibição de contratar com o poder público.

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa nesse caso serve como um exemplo claro de como essa legislação pode ser usada como ferramenta no combate ao patrimonialismo. O julgamento demonstrou que, ao utilizar-se de contratações sem licitação, o prefeito, vice-prefeito e secretário da administração estavam violando os princípios de impessoalidade e legalidade, promovendo um sistema de favorecimento pessoal, característico do patrimonialismo, que dilui a linha entre o interesse público e privado (Bueno, 2024).

Portanto, ao impor sanções severas, como a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratações futuras, a lei reforça a necessidade de separação entre interesses públicos e privados e assegura que a gestão pública atue de maneira transparente e equitativa, inibindo práticas que possam lesar o erário ou ferir a moralidade administrativa

Também é possível citar o concurso público como um pilar fundamental para garantir uma administração pública sem patrimonialismo, uma vez que assegura o acesso impessoal e meritocrático aos cargos públicos, evitando a influência de favoritismos e nepotismo. A Constituição Federal de 1988, ao instituir a obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II), promoveu um avanço significativo no combate ao uso dos cargos públicos para fins pessoais, uma prática enraizada no patrimonialismo histórico do Brasil (Rodrigues, 2017).

Essa medida visa assegurar que o provimento de cargos na administração pública seja pautado pela isonomia e pelo mérito, critérios essenciais para garantir um serviço público desempenhado por indivíduos qualificados e comprometidos com o interesse coletivo. Os tribunais de contas desempenham um papel crucial ao fiscalizar a observância dessa regra, assegurando que os concursos sejam realizados de maneira transparente e justa (Rodrigues, 2017).

O respeito à regra do concurso público fortalece o princípio da impessoalidade, essencial para romper com as práticas patrimonialistas que historicamente marcaram a administração pública brasileira, como apontado por Sérgio Buarque de Holanda (Rodrigues, 2017). O concurso público impede que as relações pessoais determinem o acesso a cargos e funções públicas, privilegiando a competência e o mérito técnico.

Portanto, alguns desses mecanismos de *accountability* desempenham um papel crucial no combate ao patrimonialismo, ao assegurar maior controle e fiscalização sobre as ações governamentais. A fiscalização exercida pela sociedade permite que pessoas comuns

exercam uma função ativa na supervisão dos agentes públicos, não se restringindo apenas às eleições, mas através de um monitoramento contínuo e participação ativa. Esses instrumentos incluem a denúncia de práticas ilegais, a exigência de explicações e a mobilização de ações que buscam a responsabilização de políticos e funcionários públicos (Da Fonseca, 2016).

## **4 A ACCOUNTABILITY COMO MECANISMO DE CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A publicidade dos atos administrativos e a transparência na gestão são pilares essenciais para a efetivação da *accountability*, pois o controle social das atividades governamentais depende de informações claras e acessíveis, permitindo a fiscalização contínua e a responsabilização dos gestores. Dessa forma, a política de publicidade não apenas legitima o poder público, mas também cria um ambiente favorável ao exercício da cidadania e ao aprimoramento dos mecanismos de controle. Esse processo de responsabilização fortalece a governança democrática ao promover maior participação social, prevenir abusos de poder e fomentar uma cultura de integridade e ética no setor público, sendo, portanto, indispensável para uma gestão mais transparente e responsável.

A *accountability*, termo amplamente utilizado na administração pública, refere-se à necessidade de que agentes públicos e governantes sejam responsáveis por suas ações, prestando contas à sociedade e às instituições de controle. No cenário brasileiro, ela está intrinsecamente ligada aos princípios da publicidade e da transparência, elementos fundamentais para assegurar que as decisões e políticas públicas sejam devidamente acompanhadas e fiscalizadas. Neste capítulo, serão discutidos seus conceitos iniciais e seu papel no fortalecimento das estruturas democráticas.

Por fim, serão abordados os principais mecanismos jurídicos e institucionais que garantem a *accountability* na administração pública brasileira. Leis e instituições de controle, como a Lei de Acesso à Informação (LAI), os Tribunais de Contas, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público, desempenham um papel crucial na fiscalização das atividades do governo e na responsabilização de agentes públicos. Com isso, pretende-se analisar como essas ferramentas atuam na garantia da prestação de contas e quais desafios ainda precisam ser superados para consolidar uma cultura de responsabilidade no Brasil.

### **4.1 Conceitos iniciais sobre *accountability* e a política da publicidade**

A *accountability* é um tema que tem ganhado cada vez mais relevância no debate sobre a qualidade das sociedades democráticas modernas. No âmbito público, o termo pode ser entendido como o direito de cada cidadão de conhecer o desempenho de seus governantes, combinado com a "obrigação" desses de prestar contas sobre suas ações. Essa obrigação envolve a transparência nas políticas adotadas, a explicitação de objetivos e, principalmente, o

uso responsável dos recursos públicos na busca por resultados planejados (O' Donnell, 1998).

Assim, ela é vista como um pilar essencial para o fortalecimento das democracias, pois assegura que governantes e gestores públicos sejam constantemente fiscalizados por cidadãos e instituições. Aqueles que ocupam cargos públicos ou que recebem delegação de poder têm o dever de justificar suas ações e fornecer informações detalhadas sobre o uso dos recursos públicos. A prestação de contas garante que o processo de tomada de decisões esteja alinhado com o interesse público, demonstrando o impacto das políticas adotadas na sociedade. Isso cria um ambiente propício à fiscalização e à correção de desvios (Kenney, 2003).

Ao fomentar uma cultura de responsabilidade e transparência, estamos não apenas garantindo a eficiência da administração pública, mas também promovendo um ambiente democrático mais saudável e resiliente.

Apesar de sua relevância, o conceito desse termo continua sendo objeto de debate. Diversos estudos, como os de Abrucio & Loureiro (2005), apontam que a definição ainda carece de uma delimitação teórica clara e consensual. Uma das principais questões é o escopo da *accountability*: alguns autores, como O'Donnell (1998), defendem que o termo se refere apenas aos mecanismos de controle formais e institucionalizados, como auditorias e tribunais de contas. Essa visão, porém, é restrita, desconsiderando o papel de atores como a imprensa e a sociedade civil, que também monitoram e denunciam abusos de poder.

Por outro lado, há uma corrente de pensamento que defende uma abordagem mais ampla, incluindo mecanismos formais e informais de controle. Nessa visão, a participação ativa da sociedade civil e da imprensa é crucial para garantir a transparência e exigir responsabilidades dos governantes (Graciliano et al., 2010). Isso permite uma análise mais rica das dinâmicas de responsabilização, ao integrar diferentes atores que fortalecem a democracia.

Outro ponto de divergência diz respeito à natureza da *accountability*. Alguns estudiosos enfatizam sua dimensão legal e formal, enquanto outros destacam seu caráter social e político. Esse debate é importante para entender como ela se manifesta em diferentes contextos. A dimensão legal está mais ligada às instituições e leis que regem a prestação de contas, enquanto a dimensão social envolve a pressão da sociedade e da opinião pública. Essa multiplicidade de enfoques enriquece o debate e permite uma compreensão mais ampla das práticas de controle na administração pública (Graciliano et al., 2010).

Essas duas perspectivas são essenciais para entender como a *accountability* funciona de fato. Quando as instituições formais de controle se juntam à participação ativa da

sociedade, cria-se um ambiente onde a transparência e a responsabilidade se tornam parte da administração pública. Isso não só enriquece o debate acadêmico, mas também ajuda a criar mecanismos eficazes de controle que atendam às necessidades da população.

Além das discussões teóricas, a eficácia dos mecanismos de responsabilização também gera debate. Alguns pesquisadores se concentram na eficiência das estruturas formais, enquanto outros destacam a importância de fomentar uma cultura de fiscalização e engajamento cívico. Nesse sentido, a responsabilização vai além de uma simples obrigação legal; ela também deve ser um compromisso ético dos agentes públicos. Promover uma cultura de transparência e participação cidadã é fundamental para garantir a efetividade da *accountability* na administração pública.

Dunn (1999) e Keohane (2002) ampliam o conceito ao afirmar que a *accountability* envolve duas dimensões principais: a capacidade de resposta (*answerability*), que diz respeito à obrigação de explicar e justificar as ações, e a capacidade de imposição de sanções (*enforcement*), que se refere à possibilidade de punir agentes públicos que violem suas obrigações. Essas duas dimensões são fundamentais para o funcionamento da *accountability*, pois asseguram que os governantes não apenas expliquem suas decisões, mas também enfrentem consequências por má conduta.

No Brasil, essa temática ganhou destaque com a reforma administrativa de 1995, que buscou transformar a administração pública de burocrática para gerencial, com foco na obtenção de resultados e no atendimento ao cidadão. Essa reforma introduziu mecanismos como contratos de gestão, que formalizam metas claras e promovem maior controle sobre os resultados alcançados. A reforma foi um marco na promoção da transparência e na ampliação da responsabilização dos gestores públicos, fortalecendo a *accountability* no país (Bresser-Pereira, 1998). Isso permitiu que a sociedade civil, por meio de mecanismos de controle e fiscalização, pudesse acompanhar de perto como os recursos públicos estavam sendo utilizados e quais resultados estavam sendo entregues.

Além disso, novos formatos institucionais, como as agências executivas e as organizações sociais, foram introduzidos para substituir a cultura burocrática por uma abordagem mais flexível e eficiente (Pacheco, 1999). Essas mudanças não só aumentaram a eficiência da administração pública, mas também criaram novos caminhos para a construção de mecanismos mais robustos, ao incentivar a transparência e o engajamento dos cidadãos no monitoramento das ações governamentais.

O princípio da publicidade na administração pública está intrinsecamente ligado à discussão sobre *accountability*, uma vez que ambos enfatizam a importância da transparência

e do acesso à informação como pilares fundamentais para o funcionamento da democracia. A publicidade, como princípio, exige que os atos administrativos sejam amplamente divulgados, garantindo que cidadãos tenham conhecimento das ações do governo e dos recursos públicos utilizados.

A publicidade na administração pública brasileira está estabelecida como princípio no artigo 37 da CF/88 e detalhada em seu § 1º<sup>21</sup>. Portanto, através dele, é assegurado que a população tenha o direito de conhecer, em detalhes, os atos da administração pública, o que é fundamental para o exercício do controle social no contexto do poder democrático. O artigo 37 da CF/88 enfatiza o "caráter educativo, informativo ou de orientação social" das divulgações, refletindo a preocupação da Assembleia Constituinte com a clareza das informações, essencial para que a sociedade possa exercer sua função de monitoramento (Platt Neto et al., 2007).

O ordenamento jurídico brasileiro é abrangente ao definir as diretrizes para a prestação de contas na administração pública, tanto para garantir a transparência quanto para assegurar que os recursos públicos sejam usados de forma eficaz e ética. O parágrafo único do artigo 70<sup>22</sup> da Constituição Federal de 1988 é um marco nesse contexto, uma vez que institui a obrigatoriedade de prestação de contas por todos os que gerem, arrecadam, guardam ou administram recursos públicos, ou que assumem alguma forma de responsabilidade em relação a eles.

Desse modo, os entes públicos devem obedecer ao princípio da publicidade e prestar contas ao Poder Legislativo e à sociedade. A consequência da não prestação de contas abrange multas e resposta à ação civil de improbidade administrativa (Platt Neto et al., 2007).

Sendo assim, para Rodrigues (2014), a publicidade é uma ferramenta crucial em um Estado democrático, atuando como um mecanismo que permite à comunidade tomar decisões informadas e exercer um controle social efetivo sobre a administração pública. A transparência das ações governamentais não apenas capacita os cidadãos a observar e criticar os atos de seus governantes, mas também é um componente essencial para a liberdade e a cidadania esclarecida. Sem um fluxo adequado de informações, a população torna-se

---

<sup>21</sup> **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos

<sup>22</sup> **Art 70, CF, Parágrafo único.** Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

vulnerável à manipulação e à desinformação, o que compromete a essência da democracia

Apesar da consagração do princípio da publicidade na Constituição brasileira, há ameaças visíveis no cenário político e administrativo, como as exceções e restrições que limitam o acesso à informação. A presença de atos secretos<sup>23</sup>, ultrassecretos e reservados sugere a existência de um "governo invisível" que opera sem o devido controle social. O desafio não reside apenas na presença de sigilos, mas na disfunção que ocorre quando o sigilo se transforma em um objetivo em si mesmo, obscurecendo a transparência e a responsabilização dos governantes (Rodrigues, 2014).

Para que a publicidade cumpra seu papel, é necessário que as informações sejam não apenas divulgadas, mas também compreensíveis e úteis para a tomada de decisões. Os cidadãos, como atores da democracia, devem ser informados de maneira que possam participar ativamente do controle social (Taborda, 2006.) Isso implica que, além da responsabilidade das entidades públicas em divulgar informações claras e acessíveis, os cidadãos devem ter a disposição de buscar e analisar essas informações com a diligência necessária.

Portanto, essa publicidade não é uma questão meramente formal; ela está ligada à essência da democracia, onde cidadãos bem informados exercem sua soberania e participação. Através da publicidade, as informações se tornam um direito fundamental, promovendo a igualdade de acesso e a inclusão dos cidadãos na esfera pública. A transparência administrativa, não apenas reforça a confiança nas instituições, mas também é um fator vital para a construção de uma democracia participativa, onde todos têm voz e vez nas decisões que impactam suas vidas.

## **4.2 A importância *accountability* na Governança democrática**

A governança democrática, que está em constante transformação, é um conceito que deve ser analisado à luz das dinâmicas históricas e políticas. Surgiu com força nas décadas de 1970 e 1980, quando movimentos sociais como ONGs, sindicatos e as Comunidades Eclesiais de Base se consolidaram como atores principais no cenário político.

---

<sup>23</sup> A questão dos “atos secretos” do Senado Federal, que vieram à tona em 2009, envolveu a emissão de mais de 500 atos administrativos não publicados oficialmente, utilizados para nomeações, concessão de cargos e pagamentos de benefícios. Essas práticas foram investigadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), que, por meio do procurador Marinus Marsico, protocolou uma representação solicitando a anulação desses atos e a devolução dos recursos pagos indevidamente. Esse pedido incluiu a responsabilização dos envolvidos por improbidade administrativa, configurando uma resposta jurídica que buscou a responsabilização e a transparência na gestão pública.  
Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/410787/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>

Esse contexto foi marcado por intensas disputas políticas que influenciaram tanto as práticas governamentais quanto às formas de organização da sociedade civil (Arns, 2009).

Esses movimentos se fortaleceram ao se oporem ao Estado centralizador e ao capitalismo representado pelas grandes empresas, especialmente multinacionais, além de resistirem ao modelo neoliberal, que se intensificou nas décadas seguintes. No processo, eles conquistaram legitimidade ao criticar o poder estatal e o regime econômico predominante (Arns, 2009).

Paulo Cesar Arns (2009) ainda afirma que essa crítica ao Estado acabou fomentando uma cultura política "anti-institucional", que idealiza as organizações da sociedade civil e evita a autocrítica. Esse posicionamento pode enfraquecer importantes conquistas democráticas, como a legitimidade do Estado de Direito, que foi alcançada através de longas batalhas. Muitas vezes, essa resistência acaba por favorecer os grupos mais poderosos, que dispõem de mais recursos e organização, enquanto marginaliza os setores mais vulneráveis e com menor capacidade de ação política. Nesse cenário de oposição e crítica ao poder estatal, emerge o princípio democrático com a proposta de estruturar uma governança mais inclusiva.

De acordo com Moreira (2022), esse princípio foi incorporado pela Constituição de 1988, propondo uma democracia que vai além da representativa, ampliando-se para uma democracia participativa, o que requer uma gestão pública que acolha a participação ativa da sociedade civil na tomada de decisões e na administração pública. Assim, é fundamental entender que *"se o princípio democrático, além de sua estrutura representativa, também envolve a participação, a Administração precisa ser flexível o bastante para lidar com essas novas demandas"* (Schmidt-Abmann, 2016, p. 3935). Ou seja, não basta apenas ter representantes eleitos; é essencial que as pessoas também possam participar ativamente nas decisões e nas ações do governo.

Essa compreensão do princípio democrático na Administração Pública se reflete na gestão pública democrática, que promove uma nova visão de participação administrativa. Nessa abordagem, o Estado, em parceria com a sociedade civil, busca garantir o interesse público e assegurar a efetividade dos Direitos Fundamentais, reconhecendo que esses elementos são complementares, e não conflitantes (Moreira, 2022).

#### Segundo Gadotti:

A gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em dois pilares: a democracia

representativa (indireta) e a democracia participativa (direta), entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia. (Gadotti, 2014, p.1):

Bitencourt Neto, aponta que o povo é quem detém o verdadeiro poder. Assim, a aplicação do princípio democrático na Administração Pública destaca a importância da legitimidade tanto do administrador quanto das ações administrativas, que devem envolver todas as estruturas de decisão e moldar a maneira como essas decisões são expressas. (Neto, (2017, p. 85)

Quando a Administração Pública opta por uma abordagem democrática, abre espaço para que os diferentes grupos sociais participem mais ativamente e contribuam para o diálogo. Isso se torna ainda mais eficaz quando há meios claros e funcionais que possibilitam essa interação.

A governança se institucionaliza como um campo de ação de agentes governamentais e representantes sociais, ampliando a base de participantes na tomada de decisões e, em teoria, promovendo a democratização e legitimação dos processos decisórios. Embora o conceito de governança tenha emergido no contexto das reformas neoliberais, ele reabriu o debate sobre o espaço público e reforçou o papel de atores não governamentais (Cozzolino; Irving, 2015).

Assim, ela busca promover uma gestão mais democrática e eficiente, onde as decisões são tomadas de maneira mais inclusiva e transparente. O governo não é mais visto como o único responsável por resolver todos os problemas; em vez disso, ele atua como um coordenador, facilitando o diálogo e a colaboração entre diferentes partes interessadas.

Segundo Fonseca e Bursztyn (2009, p. 2), a governança refere-se à maneira como o poder é distribuído entre as instituições governamentais, à legitimidade e à autoridade dessas organizações, bem como às normas e diretrizes que definem quem exerce o poder e de que forma são tomadas as decisões sobre o uso dessa autoridade. Nesse sentido, a dimensão pública da governança abrange diversos mecanismos que têm sido criados e aprimorados para guiar e monitorar a gestão governamental.

O'Donnell (1998) ressalta que, em países com uma sólida tradição democrática, é comum a existência de mecanismos eficazes para monitorar as ações dos poderes Executivo e Legislativo. Isso reflete uma cultura de controle social e *accountability* no setor público. No entanto, em nações onde a experiência democrática é mais recente, a implementação desses mecanismos ainda representa um desafio significativo para a consolidação dos regimes democráticos.

Nesse contexto, Perruzzotti (2009) enfatiza a importância da pressão exercida pela sociedade, afirmando que os grupos organizados precisam atuar ativamente para assegurar o funcionamento eficaz das instâncias de controle social, identificar déficits institucionais e promover mecanismos de prestação de contas. Essa abordagem não preconiza o afastamento do Estado de seus papéis de mediação entre os atores sociais e de coordenação das ações planejadas, mas entende como fundamental a postura ativa dos setores sociais nas instâncias decisórias e ressalta o caráter emancipatório inerente aos processos de participação social.

Segundo Gadotti, a participação social:

[...] se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida, como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica. (GADOTTI, 2014, p.2)

Dessa forma, a participação social é entendida como um conceito formal, que se caracteriza pela criação de espaços públicos de interação entre a sociedade e o governo. Essa perspectiva está ligada ao debate sobre a democracia deliberativa, que coloca o fortalecimento da ação comunicativa como elemento central, onde o poder emerge da construção de uma vontade coletiva por meio do diálogo (Habermas, 1980). Assim, para o funcionamento das instituições democráticas, se torna necessária a ampliação das práticas e espaços institucionais de deliberação, consideradas essenciais para sua orientação e legitimação.

Ao aprofundar isso, a solução habermasiana para a participação social e *accountability* na governança democrática está enraizada no conceito de racionalidade comunicativa, que enfatiza a capacidade humana de interpretar e compreender o mundo através de símbolos e práticas intersubjetivas. Habermas propõe que a racionalidade não é limitada ao conhecimento técnico ou científico, mas sim à habilidade de formar imagens de mundo, ou seja, maneiras simbólicas de compreender e atuar no contexto social. Em sociedades tribais, os mitos construíram essas imagens de mundo, enquanto nas modernas, é a ciência que fornece orientações e significados. No entanto, para o autor, o que realmente importa é a forma de pensar, que permite uma troca dialógica e uma construção coletiva de significados. Esse conceito fundamenta a ideia de que todos os cidadãos — desde políticos a trabalhadores comuns — são igualmente racionais, e, portanto, capazes de participar da vida pública e do diálogo social (Habermas, 2012, p. 96).

Para ele, a participação social requer que os cidadãos sejam racionais no sentido de interpretar o mundo à luz dos valores culturais e refletir sobre esses padrões e normas. Essa

reflexão é essencial para a democracia deliberativa, onde cada indivíduo é convidado a propor e a dialogar em torno de ideias e interpretações, sem coerção, buscando sempre um consenso fundamentado no argumento mais forte. Diferente da racionalidade instrumental — que pode ser individualista e orientada por fins egoístas —, a racionalidade comunicativa, característica do agir comunicativo, promove um espaço onde os argumentos são trocados de forma aberta e genuína, possibilitando a formação de consensos intersubjetivos<sup>24</sup> (Habermas, 2012, p. 96).

Habermas (2003, p. 91) afirma que a esfera pública é o palco central onde o agir comunicativo, essencial para a democracia deliberativa, ocorre. Ela atua como uma estrutura comunicacional dinâmica, enraizada no mundo da vida, e formada pela sociedade civil. Diferente de uma instituição formal, a esfera pública não possui normas fixas, divisões de competências, ou regras rígidas de pertencimento. Em vez disso, caracteriza-se pela fluidez e pela permeabilidade, possibilitando uma participação aberta a todos os cidadãos.

Assim, a esfera pública é como um "sistema de alarme" que capta, expressa e amplifica preocupações da sociedade, trazendo-as à luz para serem debatidas e solucionadas. Na teoria democrática, essa função da esfera pública vai além da simples identificação de problemas: ela tem o papel ativo de tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de forma a sensibilizar tanto o público quanto os representantes políticos. Ao transformar temas sociais em questões urgentes e dignas de atenção, a esfera pública pressiona o sistema político, induzindo-o a dar respostas coerentes com as demandas sociais (Habermas, 2003, p. 91).

Ainda mais importante, a esfera pública não é apenas um espaço para compartilhar opiniões; ela funciona como uma rede que filtra, organiza e estrutura as comunicações em opiniões públicas consistentes. Esses fluxos de comunicação buscam o entendimento e o consenso, ao invés de interesses pessoais. Assim, os debates na esfera pública vão além de informar: eles constroem um consenso que influencia e legitima as decisões políticas, tornando a democracia mais participativa e ligada às reais necessidades da sociedade (Habermas, 2003, p. 92).

Essa rede de comunicação, que se alimenta do agir comunicativo, permite que o cidadão médio exerça controle sobre o sistema político, estabelecendo uma "*accountability* comunicativa". Ou seja, a própria dinâmica do debate público fornece um mecanismo de fiscalização das ações dos governantes, fortalecendo a transparência e a responsabilidade, valores essenciais para a democracia. Em uma sociedade onde o poder do discurso é a base da ação pública, a esfera pública cumpre um papel fundamental na gestão social, funcionando

---

<sup>24</sup> Para Jürgen Habermas, o **consenso intersubjetivo** é um acordo racional e motivado entre sujeitos que se baseia no entendimento mútuo. Esse consenso é alcançado por meio da força do melhor argumento, sem coerção, repressão ou ameaça.

como uma arena onde as vozes são ouvidas e onde se constrói uma *accountability* que reflete o compromisso entre a sociedade civil e seus representantes (Habermas, 2003, p. 93).

Portanto, no contexto da *accountability*, a solução habermasiana se revela eficaz, pois encoraja a criação de espaços de diálogo que não são manipulados por interesses estratégicos. A esfera pública, para Habermas, é o ambiente ideal onde a sociedade civil pode interagir sem coerção, expondo suas preocupações e buscando soluções comuns para problemas públicos.

Para que os processos de participação social sejam realmente efetivos, estudiosos da abordagem democrático-participativa ressaltam a importância da capacitação e formação política dos atores sociais envolvidos (Santos Junior; Azevedo; Ribeiro, 2004). Isso é crucial para que a participação não se reduza a um mero simulacro democrático, destinado apenas a legitimar decisões tomadas em outras esferas.

A *accountability* é fundamental na governança democrática, especialmente quando se considera a gestão pública no contexto brasileiro. Essa dimensão envolve não apenas a responsabilização dos agentes públicos, mas também a capacidade da sociedade civil de monitorar, questionar e influenciar as ações do Estado. A experiência dos conselhos, enquanto instâncias de governança, ilustra a importância de estabelecer mecanismos que garantam a transparência e a prestação de contas, assegurando que os interesses da sociedade sejam representados e respeitados (Cozzolino; Irving, 2015).

Um exemplo da aplicação da *accountability* no controle das contas públicas é o Acórdão 2918/2021<sup>25</sup> relatado por Augusto Sherman e julgado em 01/12/2021 pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU). Esse acórdão foi relacionado a uma auditoria para verificar a conformidade em processos licitatórios, com o objetivo de garantir a regularidade e a transparência na contratação de bens e serviços por órgãos públicos. A decisão envolveu recomendações e determinações aos gestores responsáveis, visando corrigir irregularidades e aprimorar os mecanismos de controle interno nas instituições envolvidas (Tribunal de Contas da União, 2021).

O acórdão revelou as dificuldades do MDR (Ministério do Desenvolvimento Regional) em adequar sua gestão a padrões mais transparentes e eficientes, especialmente no tocante à execução de obras e programas de urbanização e saneamento básico. Isso incluía a

---

<sup>25</sup> **Tribunal de Contas da União. Acórdão 2918/2021** - Plenário. Relator: Augusto Sherman. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2515256>. Acesso em: 21 out. 2024

necessidade de melhorar os controles internos do ministério para evitar irregularidades em empreendimentos financiados pela União, alguns dos quais apresentavam baixos índices de conclusão ou prazos significativamente atrasados (Tribunal de Contas da União, 2021<sup>26</sup>).

Esse caso sublinha a importância da *accountability* no setor público, especialmente na gestão de recursos e na transparência na execução de projetos estruturantes no Brasil. Além disso, demonstra como o Tribunal de Contas atua para garantir a legalidade e publicidade das ações governamentais, reforçando a necessidade de mecanismos de controle social e de prestação de contas que sejam acessíveis e compreensíveis ao público

Para que a governança democrática se torne efetiva, é crucial que exista uma articulação entre a eficiência da gestão pública e a eficácia dos mecanismos de controle social. Isso implica que as ações do governo sejam acompanhadas de perto pelos cidadãos e por organizações da sociedade civil, que têm o papel de fiscalizar e exigir respostas adequadas às demandas sociais (Cozzolino; Irving, 2015). Nesse sentido, a *accountability* não deve ser vista apenas como uma exigência normativa, mas como um componente intrínseco à própria lógica da gestão pública. A confiança nas instituições governamentais e a legitimidade das decisões tomadas dependem da efetividade desse controle social.

Por fim, a construção de uma governança democrática eficaz não se limita apenas ao cumprimento de normas, mas também envolve a promoção de um espaço público vibrante, onde o diálogo e a responsabilização mútua sejam a norma.

### **4.3 Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Contas como mecanismos de *accountability* existentes no Brasil e como eles podem combater o patrimonialismo na Administração Pública**

Apesar de existirem outros instrumentos de *accountability*<sup>27</sup>, a pesquisa

---

<sup>26</sup> **TRECHOS DO ACÓRDÃO:** "O TCU concluiu que os procedimentos do MDR referentes aos itens 9.2.1, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 2153/2018 estão em estágio inicial, sem comprovação da conclusão de projetos prometidos, cujos prazos foram dilatados. Além disso, faltam documentos que demonstrem padronização e racionalização no acompanhamento de empreendimentos pelas secretarias" (Tribunal de Contas da União, 2021, itens 178-183).

"Embora o painel de informações facilite o acesso, foram observadas falhas importantes, como a ausência de dados sobre pendências e responsáveis, além de campos incompletos sobre o cronograma das obras e status de empreendimentos paralisados. A inconsistência dos dados, como datas incorretas de início e fim das obras, evidencia que o sistema ainda carece de confiabilidade e atualização adequada, comprometendo o controle social" (Tribunal de Contas da União, 2021).

<sup>27</sup> Além da LAI e dos Tribunais de Contas, existem outros mecanismos de *accountability* no Brasil, como o Poder Judiciário, que fiscaliza a legalidade dos atos administrativos; os órgãos de controle interno, que

concentrou-se na análise da Lei de Acesso à Informação (LAI) e nos Tribunais de Contas como mecanismos de *accountability* no Brasil, pois ambos representam pilares centrais na promoção da transparência e da fiscalização dos atos da administração pública. A LAI representa um marco significativo para a transparência pública no Brasil, estabelecendo o direito fundamental de acesso a informações governamentais, ela regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que assegura aos cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral.

Já os Tribunais de Contas se destacam pela fiscalização técnica e independente sobre a aplicação de recursos públicos, sendo fundamentais para a prevenção e correção de irregularidades, assim como para garantir a integridade das políticas públicas. A escolha de ambos como objetos de análise busca demonstrar como a transparência ativa e o controle externo se complementam na criação de um ambiente mais responsável e acessível dentro do setor público.

#### **4.3.1 Lei de acesso à informação**

A escolha de abordar a Lei de Acesso à Informação (LAI) no contexto dos mecanismos de *accountability* na administração pública brasileira se justifica pela sua relevância como ferramenta para promover a transparência e combater práticas patrimonialistas. A LAI possibilita que cidadãos tenham acesso a informações sobre a gestão pública, permitindo uma fiscalização mais efetiva das ações governamentais. Isso não apenas reduz a opacidade que encobre o uso indevido de recursos públicos, mas também fortalece a participação da sociedade civil na supervisão do Estado.

O acesso à informação é um Direito Fundamental com grande relevância na sociedade contemporânea. Sua importância é amplamente destacada por acadêmicos, especialistas, pela mídia e por governos, que reconhecem o valor deste direito para o fortalecimento da transparência e da cidadania ativa. Embora o tema esteja em evidência, a discussão sobre o acesso à informação não é recente e possui um histórico significativo de debates e desenvolvimento (Medeiros; Magalhães; Pereira, 2014).

Esse direito é fundamental no sistema interamericano de Direitos Humanos e é amplamente consagrado pela Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, assinada em 1969 e em vigor desde 18 de julho de 1978. No artigo 13, a Convenção estabelece que "Toda pessoa tem o direito à liberdade de

---

monitoram a execução de políticas públicas; o Poder Legislativo, responsável pela fiscalização das ações do Executivo; e o controle social, exercido por conselhos, ações judiciais, incidência política e a cobertura midiática, que garantem maior transparência e responsabilidade na gestão pública.

pensamento e de expressão". Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza [...]" (Convenção Americana de Direitos Humanos, 1992). Dessa forma, a Convenção enfatiza o acesso à informação como parte essencial da liberdade de expressão, reforçando seu caráter como direito fundamental para a garantia de uma democracia transparente e participativa (Medeiros; Magalhães; Pereira, 2014).

Segundo Mendel (2009), as leis sobre direito à informação têm suas raízes na Suécia, onde a primeira legislação nesse sentido foi implementada em 1766. A Colômbia também possui um longo histórico nesse campo, com seu Código de Organização Política e Municipal de 1888 permitindo que cidadãos requisitassem documentos governamentais. Nos Estados Unidos, a lei de direito à informação foi aprovada em 1967, seguida por países como Dinamarca e Noruega (1970), França e Países Baixos (1978), e Austrália, Canadá e Nova Zelândia (1982).

Um relatório de 2006 listou 69 países com leis de acesso à informação, além de outros cinco com regulamentações nacionais nesse tema. Desde então, mais países, incluindo China, Jordânia e Nepal, adotaram suas próprias legislações (Mendel, 2009). Esse movimento global evidencia o consenso de que o direito à informação é essencial para a democracia.

Segundo Medeiros, Magalhães e Pereira (2014), no Brasil, os mecanismos de acesso à informação pública são relativamente recentes. Nos breves períodos democráticos anteriores ao golpe militar de 1964, havia pouca preocupação com a transparência dos atos estatais, em grande parte devido ao patrimonialismo característico da época, que dificultava avanços nesse sentido. Com o fim da ditadura militar e a redemocratização, o direito à informação ganhou força, sendo incorporado na Constituição de 1988. A nova Constituição passou a incluir três dispositivos específicos para assegurar esse direito: inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216<sup>28</sup>. Ainda assim, a implementação prática desse direito carecia de regulamentação legislativa. Em vez de promover o acesso à informação, o cenário nacional até então era caracterizado por normas que reforçam o sigilo dos documentos públicos.

Em um ambiente democrático, o interesse público caracteriza-se como objetivo

---

<sup>28</sup> **Inciso XXXIII do art. 5º**- todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

**Inciso II do § 3º do art. 37** - a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos do governo.

**§ 2º do art. 216** - cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

primordial. Entretanto, se torna difícil garantir o interesse público se não houverem mecanismos de controle democrático. Esses instrumentos servem, sobretudo, para evitar que o interesse privado sobressaia ao público, jogando por terra toda busca por democracia. Conforme Jasmim (2005, p. 47), a sociedade democrática é vista como um conjunto onde todas as partes se conectam e dependem umas das outras. Essas partes se relacionam de forma dinâmica para se alinhar aos valores que mantêm a sociedade unida.

Nas sociedades onde existe pouca transparência nos atos da administração pública, práticas como paternalismo, clientelismo e corrupção são comuns, pois bens públicos acabam servindo a interesses privados. Assim, a promoção da transparência e o fortalecimento do acesso à informação pública tornam-se fundamentais, pois reduzem as possibilidades de abusos por parte da administração (Stiglitz, 2002).

Nesse contexto, surge a Lei de Acesso à Informação (LAI), estabelecida pela Lei 12.527/2011, com o propósito de garantir transparência e proteger o direito fundamental de acesso à informação no Brasil. Antes de sua criação, "o cidadão e a sociedade civil dependiam da discricionariedade burocrática, o que dificultava o avanço para uma administração pública mais transparente." (Bertazzi, 2011). Sancionada em 18 de novembro de 2011 e em vigor desde maio de 2012, a LAI colocou o Brasil como o 89º país no mundo e o 19º na América Latina a implementar uma legislação específica sobre o acesso à informação pública.

O conceito de informação é dado pela própria lei, que a define como "dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato." (Brasil, 2011). Conforme o artigo 2º, a LAI se aplica à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo ainda órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo (incluindo Cortes de Contas), Judiciário e Ministério Público, além de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto desses entes.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) tem como finalidade promover a transparência na administração pública por meio de duas vertentes principais: a transparência ativa e a transparência passiva. A transparência ativa diz respeito à obrigação dos órgãos e entidades públicas de divulgar informações de interesse público de forma proativa, sem a necessidade de que o cidadão solicite. Isso envolve a publicação de dados relevantes em sites oficiais, como orçamentos, despesas, contratos, políticas públicas e resultados de auditorias. Essa prática visa facilitar o acesso à informação e permitir que a sociedade acompanhe e fiscalize as ações do governo, promovendo um ambiente de confiança e participação cidadã.

(Sant’anna, 2015)

Por outro lado, a transparência passiva se refere ao direito que os cidadãos têm de solicitar informações específicas aos órgãos públicos. Quando um cidadão faz um pedido de acesso à informação, a administração pública deve responder dentro de um prazo estabelecido pela lei, fornecendo os dados solicitados ou justificando a negativa caso a informação seja classificada como sigilosa. Essa modalidade assegura que, mesmo que uma informação não esteja publicada, o cidadão tenha a possibilidade de acessá-la mediante solicitação, garantindo assim um controle adicional sobre a gestão pública (Sant’anna, 2015)

A Lei de Acesso à Informação (LAI) se configura como uma importante ferramenta de accountability ao modificar a dinâmica de interação entre os cidadãos e a administração pública. Antes da implementação da LAI, a obtenção de informações sobre decisões políticas e a administração do Estado era um processo complicado, que frequentemente exigia contatos internos e negociação com agentes públicos. Com a promulgação da LAI, qualquer cidadão pode solicitar dados, pareceres e documentos utilizados na formulação de políticas públicas, promovendo um diálogo mais transparente entre a sociedade e o Estado (Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, 2022).

Um exemplo é a da organização “Fiquem Sabendo” que utilizou a LAI de forma sistemática para obter documentos de órgãos públicos, permitindo uma forma de “auditoria” cidadã. Essa abordagem não apenas fortalece o controle social sobre a gestão pública, mas também possibilita questionar a forma como as políticas são definidas e implementadas. De acordo com Bruno Morassutti, cofundador da organização, o acesso à informação adquirido por meio da LAI permite que a sociedade faça denúncias e represente questões perante órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, aumentando as chances de sucesso em intervenções que visem à transparência e à eficiência na utilização dos recursos públicos (Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, 2022).

Um exemplo significativo da eficácia da LAI ocorreu quando Morassutti fez uma denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU), resultando na divulgação, pela primeira vez, dos pagamentos de pensões feitos pelo governo federal a dependentes de servidores públicos civis e militares<sup>29</sup>. Essa conquista foi fruto de um trabalho contínuo de advocacy e monitoramento, culminando na publicação de reportagens que destacaram a importância da fiscalização cidadã. Os dados sobre pensões, que deveriam ser divulgados proativamente

---

<sup>29</sup> **Nova denúncia da Fiquem Sabendo obriga governo a abrir “caixa-preta” de pensões a militares.** Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/gastos-publicos/denuncia-fiquem-sabendo-tcu-pensoes-militares>

segundo as normas da LAI, foram finalmente tornados públicos, refletindo a necessidade de uma administração mais transparente (Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, 2022).

Além de facilitar a fiscalização, a LAI também possibilita que a sociedade colete subsídios para a formulação de propostas de novas leis ou a modificação de normas existentes. Dessa forma, a LAI não apenas amplia o acesso à informação, mas também fortalece a capacidade dos cidadãos de influenciar a legislação e a prática governamental, promovendo uma democracia mais participativa e responsável.

#### **4.3.2 Tribunais de Contas como garantidores da transparência e responsabilidade pública**

A escolha de discutir os Tribunais de Contas se justifica pela sua função constitucional de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, conforme estabelecido nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal. Esses órgãos são responsáveis por promover a transparência, avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos, e garantir que o patrimônio público não seja utilizado para interesses privados. Assim, eles desempenham um papel essencial na luta contra o patrimonialismo e na promoção de uma gestão pública confiável.

Segundo o professor Frederico Pardini (1997)<sup>30</sup>, as funções dos Tribunais de Contas podem ser classificadas em cinco categorias principais:

a) função de fiscalização e controle - trata-se da função que orienta todas as demais, tendo sua especificidade no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos do Poder Público;

b) função opinativa, consultiva e informativa - refere-se à emissão de parecer prévio relativo às contas públicas, resposta a consultas e fornecimento de informações e dados solicitados por qualquer órgão público ou cidadão;

c) função corretiva e sancionatória - visa corrigir as ilegalidades e irregularidades verificadas pelo Tribunal no exercício do controle externo, através da imposição de sanções (por exemplo, multa), sustação de atos impugnados e representação aos órgãos competentes para a adoção das medidas cabíveis (por exemplo, ajuizamento de ação penal pelo Ministério Público);

d) função jurisdicional - trata-se da competência prevista no art. 71, 11, da CF,

---

<sup>30</sup> **PARDINI, Frederico.** Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional, 1997. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. UFMG, Belo Horizonte.

segundo o qual compete ao Tribunal de Contas "julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta", bem como as "contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público". Também integra essa função o julgamento de infração administrativa contra a lei de finanças públicas, na forma preconizada pelo art. 5º, da Lei nº 10.028/00.

e) função administrativa - refere-se à auto-organização dos Tribunais de Contas. Envolve a possibilidade de preparar sua proposta orçamentária, elaboração de regimento interno etc.

A atuação dos Tribunais de Contas através das diversas funções de controle e responsabilização, é essencial para a manutenção da *accountability*, contribuindo para a correção de irregularidades e a promoção de boas práticas na gestão pública. Essa estrutura permite um melhor acompanhamento do uso do dinheiro público e fortalece a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

De acordo com Fernandes e Teixeira (2020), os Tribunais de Contas são órgãos autônomos que funcionam como um suporte técnico ao Legislativo, sem estar subordinados a esse Poder, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. Estão sujeitos à supervisão desses tribunais todos os envolvidos na administração direta e indireta, assim como aqueles que lidam com recursos, bens e finanças públicas, podendo aplicar sanções àqueles que não cumprirem os critérios de legalidade. Do ponto de vista legal, esses tribunais têm uma longa tradição no sistema jurídico brasileiro, tendo passado por poucas mudanças ao longo da história republicana, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988.

Atualmente, o Brasil conta com 33 Tribunais de Contas, divididos em 3 (três) níveis: União (TCU), Estados (nas 26 capitais e Distrito Federal), dos Municípios de um Estado (Bahia, Goiás e Pará) e Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro). O sistema de controle externo no Brasil foi estruturado de maneira independente, seguindo o modelo federal onde o Legislativo é responsável por essa função. As Constituições estaduais, de forma geral, refletem esse arranjo, mas delegam à legislação infraconstitucional a definição de competências, jurisdição e organização dos órgãos de controle, além dos modelos de auditoria a serem utilizados (Fernandes e Teixeira, 2020). Essa abordagem busca garantir a fiscalização e a transparência na gestão pública, fundamental para o fortalecimento da democracia.

Os Tribunais de Contas têm como objetivo primordial a realização de auditorias contábil-financeiras, focando na legalidade das ações governamentais. Devido à própria

longevidade das instituições, eles representam uma das expressões mais consolidadas do modelo de prestação de contas na administração pública brasileira. Função essencial para garantir a transparência e a *accountability*.

A *accountability* horizontal, conforme descrito por Guillermo O'Donnell (2004 p. 12), refere-se ao controle exercido por instituições estatais que possuem autoridade legal para fiscalizar e, se necessário, penalizar ações ou omissões ilícitas de outros agentes públicos. Esse mecanismo de controle pode incluir ações que vão desde auditorias e investigações rotineiras até sanções severas, como processos penais e impeachment. Dessa maneira, ela é diretamente relacionada aos Tribunais de Contas, os quais possuem a função de fiscalizar a legalidade das ações governamentais. A efetividade desse tipo de *accountability* depende da disposição e capacidade dessas instituições em agir contra práticas corruptas e em prol da transparência e da legalidade na administração pública.

A fiscalização dos recursos públicos realizada pelos Tribunais de Contas (TCs) desempenha um papel fundamental. Essa atividade não apenas busca responsabilizar agentes públicos por possíveis irregularidades, mas também proporciona um olhar prospectivo ao elaborar recomendações que visam melhorar a eficiência na alocação dos recursos. O processo de fiscalização é metódico e envolve uma sequência de cinco etapas. Inicialmente, os TCs identificam irregularidades ou desperdícios nos gastos públicos. A partir dessa identificação, é conduzida uma investigação detalhada para apurar os indícios levantados. Com base nas evidências coletadas, os tribunais tomam uma decisão sobre a responsabilidade dos envolvidos em possíveis atos ilícitos (Speck, 2013.)

Após a responsabilização, os TCs elaboram recomendações que visam aprimorar a qualidade do gasto público. Essas recomendações são cruciais, pois têm o potencial de impactar positivamente a gestão pública, evitando a repetição de erros e otimizando o uso dos recursos disponíveis. Por fim, a implementação das medidas de responsabilização e prevenção garante que as falhas identificadas sejam corrigidas e que haja um fortalecimento dos mecanismos de controle (Speck, 2013.) Dessa forma, os Tribunais de Contas exercem uma função de controle que não se limita apenas à responsabilização retrospectiva, mas que também promove uma visão futura sobre a gestão pública.

Por fim, os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial como instrumentos de participação social, integrando a sociedade nos processos de fiscalização e controle da administração pública. Ao permitir que qualquer cidadão ou entidade denuncie irregularidades, conforme previsto no § 2º do art. 74 da Constituição Federal de 1988, eles reforçam a *accountability* e legitimam a participação popular na gestão do Estado (Heller,

2020).

Essa possibilidade de intervenção social é valiosa, pois permite que os indivíduos influenciam a agenda de fiscalização dos Tribunais, promovendo um controle mais alinhado com o interesse público. Além disso, as denúncias recebidas ajudam a hierarquizar as prioridades da administração pública, uma vez que essas deliberações têm efeitos amplos sobre a coletividade e podem reconfigurar políticas públicas (Heller, 2020). Os Tribunais de Contas, portanto, funcionam como canais que aproximam o cidadão da administração pública, oferecendo um olhar técnico e imparcial, mas também receptivo às demandas sociais.

Outro aspecto importante é a inclusão de *amici curiae*, que trazem contribuições externas ao processo decisório. Isso amplia o caráter deliberativo dos Tribunais, resultando em decisões mais embasadas e justas, enriquecidas pelas perspectivas da sociedade civil. Ao abrirem espaço para a participação cidadã, os Tribunais incentivam o envolvimento da população e criam um ciclo virtuoso de participação e *accountability*, onde o interesse pela gestão pública cresce à medida que os cidadãos percebem a possibilidade de influenciar a administração (Heller, 2020). Assim, os Tribunais de Contas se consolidam como importantes agentes de governança democrática e de fortalecimento da cidadania ativa.

Portanto, a atuação dos tribunais de contas brasileiros desempenha um papel central para fortalecer a *accountability* no setor público, atuando como um dos principais mecanismos de controle externo e transparência das ações governamentais. Esses tribunais fiscalizam a aplicação de recursos públicos, garantindo que sejam utilizados de acordo com as leis e para o benefício da sociedade.

## 5. CONCLUSÃO

A análise realizada ao longo deste trabalho revela a persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira, evidenciando os desafios significativos que ele impõe à promoção de uma gestão transparente e eficiente. Desde suas raízes coloniais, o patrimonialismo tem moldado a política e a administração pública, enraizando práticas de favorecimento pessoal, nepotismo e clientelismo. Essas práticas, que ainda prevalecem na contemporaneidade, comprometem a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos, criando um ambiente propício para a corrupção, que se torna quase naturalizada. Esse cenário mina a confiança da sociedade nas instituições e dificulta o desenvolvimento de políticas públicas que atendam efetivamente às necessidades da população.

O capítulo inicial explora as origens do patrimonialismo na administração pública brasileira e sua influência contínua na cultura e estrutura administrativa do país. Desde o período colonial, quando o Brasil estava sob domínio português, o patrimonialismo se enraizou como uma prática onde o Estado era visto como uma extensão do poder pessoal do monarca. Isso levou ao uso dos recursos públicos para atender aos interesses privados do governante e de sua corte. Esse sistema moldou as relações de poder e a organização das instituições, consolidando práticas de favoritismo e uso da máquina pública em benefício de

interesses pessoais, situação que continuou a prevalecer mesmo após a independência e a formação do Estado brasileiro. Essa estrutura também abriu espaço para a corrupção, que se tornou um elemento estrutural na administração pública, favorecendo o desvio de recursos e a perpetuação de interesses privados sobre o bem público.

Em seguida, foram analisados os efeitos do patrimonialismo na eficiência do Poder Executivo e as consequências desse fenômeno para a prestação de serviços públicos no Brasil. A herança patrimonialista na gestão pública é evidenciada por meio de práticas que privilegiam lealdades políticas sobre a competência técnica, o que resulta em uma administração pública deficiente e marcada pela ineficiência e desigualdade. Além disso, a falta de transparência emerge como um problema central, pois a opacidade nas decisões e na alocação de recursos favorece a corrupção e enfraquece o controle social. Essa falta de clareza nas ações do Estado impede o monitoramento adequado e a avaliação dos resultados, tornando a administração pública vulnerável a interesses privados e reduzindo a confiança da sociedade nos gestores públicos.

Nesse contexto, surgem medidas adotadas para combater os reflexos do patrimonialismo e promover uma gestão pública mais eficiente e transparente. Diante disso, no capítulo final são discutidos conceitos iniciais sobre *accountability* e a política da publicidade, além da sua importância na governança democrática, destacando como ela contribui para fortalecer a responsabilidade dos gestores públicos perante a sociedade. Por fim, analisa-se a Lei de Acesso à Informação e o papel dos Tribunais de Contas como mecanismos de *accountability* existentes no Brasil, discutindo como essas ferramentas podem ser utilizadas para combater o patrimonialismo na administração pública.

O patrimonialismo, sistema herdado do período colonial e fortemente enraizado na cultura administrativa brasileira, continua impactando as estruturas institucionais e as práticas na gestão pública. Desde os primórdios da administração brasileira, a concepção do Estado como uma extensão do poder pessoal do governante consolidou-se, resultando em um legado de práticas que sobrepõem interesses particulares ao bem coletivo. A ausência de uma clara distinção entre o público e o privado favoreceu um modelo onde a máquina pública, em vez de servir à sociedade como um todo, se moldou para atender a interesses de uma elite privilegiada, perpetuando-se ao longo dos séculos e adaptando-se aos diferentes contextos históricos.

As características do patrimonialismo brasileiro se manifestam de forma evidente na gestão pública, onde práticas de favoritismo, clientelismo e uso de recursos para benefício privado se tornaram comuns. Esse sistema cria uma estrutura em que o poder é distribuído

com base em laços pessoais, dificultando o desenvolvimento de uma cultura administrativa que privilegie a competência e o mérito. Esse ambiente favorece a corrupção, já que os interesses privados passam a guiar as decisões públicas, criando um ciclo vicioso que compromete a eficiência e a transparência na prestação dos serviços públicos. Esse contexto leva a uma situação em que a corrupção não é apenas um desvio de conduta, mas uma consequência quase inevitável de um modelo estruturalmente comprometido.

A apropriação de recursos públicos e a manipulação de contratos e nomeações tornam-se mecanismos para atender interesses particulares e manter uma rede de favorecimentos. Tal prática, além de drenar os recursos destinados aos serviços públicos, limita a capacidade do Estado em desenvolver políticas públicas eficazes e agrava a desigualdade social, uma vez que os recursos que deveriam beneficiar a sociedade são desviados para interesses restritos a grupos específicos.

Contudo, nas últimas décadas, tem havido esforços significativos para combater os reflexos do patrimonialismo e transformar a administração pública brasileira. A *accountability* e as medidas voltadas para a transparência, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o papel das instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público, representam passos importantes para reduzir o espaço das práticas corruptas.

Ao permitir que a sociedade tenha acesso às informações sobre a gestão pública, a LAI torna possível uma fiscalização mais ativa por parte da população, aumentando a pressão sobre os gestores para que atuem com responsabilidade e comprometimento com o interesse coletivo. A transparência, assim, funciona como uma barreira contra o patrimonialismo, ao inibir ações que não estejam alinhadas com a ética pública.

Os resultados da pesquisa indicam que a *accountability* é essencial para o fortalecimento das democracias, pois assegura que aqueles que ocupam cargos públicos sejam constantemente fiscalizados, garantindo a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos. A publicidade dos atos administrativos, prevista no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, é um pilar fundamental para esse processo, pois permite que os cidadãos tenham acesso a informações claras e detalhadas sobre as ações do governo, criando um ambiente favorável ao controle social e à participação ativa da sociedade na fiscalização

A eficácia da *accountability* está intrinsecamente ligada a diversos mecanismos jurídicos e institucionais, como a Lei de Acesso à Informação (LAI), os Tribunais de Contas, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público. Essas instituições desempenham um papel crucial na fiscalização das atividades governamentais e na

responsabilização dos agentes públicos, promovendo uma cultura de integridade e ética no setor público.

Além disso, a *accountability* não se limita apenas a mecanismos formais e legais; ela também envolve a participação ativa da sociedade civil e da imprensa. Esse aspecto é fundamental para garantir que a fiscalização não dependa exclusivamente das instituições, mas também do engajamento cívico, permitindo que os cidadãos exijam responsabilidades de seus governantes. Ao promover uma cultura de responsabilidade e transparência, a administração pública não só se torna mais eficiente, mas também fortalece a democracia, capacitando os cidadãos a observar e criticar os atos dos governantes.

Para que a publicidade dos atos administrativos cumpra seu papel, é necessário que as informações sejam não apenas divulgadas, mas também compreensíveis e úteis para a tomada de decisões. Isso implica um compromisso tanto das entidades públicas em fornecer informações claras quanto da sociedade em buscar e analisar esses dados com diligência.

Diante disso, a Lei de Acesso à Informação (LAI) e os Tribunais de Contas, escolhidos como mecanismos para serem abordados no trabalho, são instrumentos cruciais no fortalecimento da *accountability* na administração pública brasileira, especialmente no combate ao patrimonialismo. A LAI, sancionada em 2011, estabelece a transparência como um princípio fundamental da gestão pública, permitindo que os cidadãos tenham acesso a informações sobre as ações governamentais. Essa legislação não só reduz a opacidade que favorece a corrupção e o uso indevido de recursos, mas também promove uma cidadania ativa, uma vez que os cidadãos podem solicitar dados e documentos que considerem relevantes. A transparência ativa e passiva, garantida pela LAI, fomenta uma cultura de controle social e fiscalização.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, exercem um papel fundamental na supervisão da aplicação dos recursos públicos. Com a função constitucional de fiscalizar e garantir a legalidade das contas públicas, esses tribunais atuam como um dos principais mecanismos de controle da gestão pública. Eles não apenas identificam e corrigem irregularidades, mas também orientam boas práticas administrativas e asseguram que os bens públicos sejam utilizados em benefício da sociedade. Além disso, os Tribunais de Contas têm a capacidade de impor sanções a gestores que descumprirem a legislação, criando um efeito dissuasório sobre práticas corruptas.

A sinergia entre a LAI e a atuação dos Tribunais de Contas é vital para a promoção da transparência e para o fortalecimento da *accountability* no Brasil. Enquanto a LAI capacita os cidadãos a buscarem informações e a exercerem sua cidadania de maneira

mais ativa, os Tribunais de Contas garantem que as instituições públicas respondam por suas ações, promovendo a responsabilização e a integridade na gestão pública. Essa combinação de mecanismos é fundamental para a construção de uma administração pública mais eficiente, justa e democrática, e para o combate eficaz ao patrimonialismo, que tem historicamente comprometido a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Portanto, a efetiva implementação da LAI e o fortalecimento das funções dos Tribunais de Contas são passos essenciais na direção de uma gestão pública mais transparente e responsável, refletindo os anseios de uma sociedade que busca mais participação e controle sobre os atos do poder público.

Em síntese, este trabalho contribui para um entendimento mais profundo das raízes e dos efeitos do patrimonialismo na administração pública brasileira, assim como para a reflexão sobre os desafios e potencialidades da *accountability* como um mecanismo de combate a essa prática. A pesquisa evidencia que a transparência e a responsabilização representam um caminho viável para a construção de uma administração pública mais ética e comprometida com o interesse coletivo. Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a atuação dos tribunais de contas se mostram fundamentais, pois garantem a transparência das ações governamentais e promovem o controle social, fortalecendo a capacidade da sociedade civil de exigir responsabilidade e eficiência dos gestores públicos.

Por fim, a promoção de uma cultura onde a *accountability* esteja presente na Administração Pública demanda um esforço conjunto de diversos setores da sociedade, incluindo o poder público, o setor privado e a sociedade civil. Apenas com o fortalecimento dos valores de transparência, responsabilidade e ética será possível superar a cultura patrimonialista e construir uma administração pública mais eficiente, que verdadeiramente atenda ao bem-estar da população.

Espera-se que este trabalho inspire novas pesquisas e reflexões sobre o tema, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas mais justas e eficazes. A jornada em direção a uma administração pública verdadeiramente ética e eficiente é longa e desafiadora, mas é um passo essencial para o desenvolvimento sustentável e para a construção de uma sociedade mais igualitária e democrática no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016. Disponível em:

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.redalyc.org/journal/3515/351557812003/351557812003.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.

ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: BIDERMAN, Ciro e ARVA-TE, Paulo (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

AGUIAR, Neuma. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. **Sociedade e estado**, v. 15, p. 303-330, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922000000200006>. Acesso em: 30 abr. 2024.

ARNS, Paulo Cesar. Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: **Desenvolvimento local e a nova governança. Recife: IADH**, 2009. p. 79-111. Disponível em: [https://www.iadh.org.br/files/Paulo\\_Cesar\\_Arns\\_Revisado.pdf](https://www.iadh.org.br/files/Paulo_Cesar_Arns_Revisado.pdf). Acesso em: 20 out. 2024.

AVELINO FILHO, George. Cordialidade e civilidade em Raízes do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 5, n. 12, p. 5-14, 1990. Disponível em: [https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/avelino\\_-\\_cordialidade\\_e\\_civilidade\\_em\\_raizes\\_do\\_brasil\\_.pdf](https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/avelino_-_cordialidade_e_civilidade_em_raizes_do_brasil_.pdf). Acesso em: 30 abr. 2024.

ÁVILA, Róbert Iturriet. **Estamento: senhorial e/ou burocrático? Perspectivas de Florestan Fernandes e de Raymundo Faoro**. Textos para Discussão FEE, n. 119, p. 01-13, 2014. Disponível em: [https://arquivofee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/20140730estamento\\_-senhorial-e\\_ou-burocratico\\_-perspectivas-de-florestan-fernandes-e-de-raymundo-faoro.pdf](https://arquivofee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/20140730estamento_-senhorial-e_ou-burocratico_-perspectivas-de-florestan-fernandes-e-de-raymundo-faoro.pdf). Acesso em: 30 abr. 2024.

AZEVEDO, Bruno de Araujo; SOUZA, Plínio Nunes; CARNEIRO, Gilberto Rodrigues; ALMEIDA NETO, Hélio Santa Cruz; ARAUJO, Marbryny Maria Gonçalves Vilar. **O IMPACTO SOCIAL DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Interfaces Científicas - Direito, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 240-252, 2020. DOI: 10.17564/2316-381X.2020v8n2p240-252. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/8885>. Acesso em: 29 ago. 2024

BERTAZZI, Danilo Marasca. **O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos**. In: ARTICLE 19. Leis de acesso à informação: dilemas da implantação. 2011. p. 25-39. Disponível em: <http://artigo19.org/>. Acesso em: 03 nov. 2024.

BEUTTENMULLER, Gustavo. **Observatórios locais de políticas públicas no Brasil: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações**. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2007.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e Organização no século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 2013, v. 12, p. 9-15. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/12/governanca.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BOLDRINE ABRITA, M.; DA SILVA, W. G. **Patrimonialismo e estamento burocrático no Brasil contemporâneo: debate baseado em Florestan Fernandes e Raymundo Faoro**. *GeoTextos, [S. l.]*, v. 14, n. 1, 2018. DOI: 10.9771/geo.v14i1.25947. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/25947>. Acesso em: 1 maio. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 dez. 2011c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em: 03 nov. 2024

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=2144>. Acesso em: 19 out. 2024.

BUARQUE DE HOLANDA, Sergio. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

BUENO, Sara Nicoly Machado. **Os impactos dos atos de improbidade administrativa na área da saúde no município de Capão da Canoa e a aplicação das penalidades previstas na Lei 8.429/92**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Capão da Canoa, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/3870?mode=full>. Acesso em: 17 out. 2024.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. *Dados*, v. 46, p. 153-193, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>. Acesso em: 12 out. 2023.

CAMPELO, G. S. B. **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.** *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 34, n. 2, 2013. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CAMPOS, Fábio Henrique Fernandez de. **O patrimonialismo brasileiro como fator propulsor da corrupção sistêmica e de externalidade negativa à implementação do direito ao desenvolvimento.** Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00006e/00006e8e.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2024.

CARNEIRO, Alexandre de Freitas; MENDES, Mirela. **O que se discute sobre a nova gestão pública após a Lei de Responsabilidade Fiscal.** *Revista de Administração da UEG*, v. 6, n. 3, p. 1, 2016. ISSN 2236-1197. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/41557479/Artigo\\_2015\\_Discussao\\_NGP\\_UEG\\_Publicado.pdf](https://www.academia.edu/download/41557479/Artigo_2015_Discussao_NGP_UEG_Publicado.pdf). Acesso em: 26 ago. 2024.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual.** *Dados*, v. 40, p. 229-250, 1997.

CASTRO, M. da S. P. **Patrimonialismo estatal: breves reflexões a partir de raízes do Brasil.** *Revista Inter-Legere*, [S. l.], v. 1, n. 7, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/4672>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2010/07/licitacoes-fraudadas-continuam-liderando-as-irregularidades-encontradas-pela-cgu-em-municipios>. Acesso em: 16 out. 2024.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira.** 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV\\_bd23e782f5f8bc8e79ea523a6c36d523](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV_bd23e782f5f8bc8e79ea523a6c36d523). Acesso em: 11 ago. 2024.

COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. **Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública.** *Revista de Políticas Públicas*, v. 19, n. 2, p. 497-508, jul.-dez. 2015. Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321143695012.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

DAHL, Robert A. **Participação e oposição.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997, p. 85.

DA FONSECA, Cristiane Silva Marques. **Accountability social – Um instrumento de participação ativa da sociedade na vida pública.** *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, v. 2, n. 1, p. 192-208, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9660/2016.v2i1.1112>. Acesso em: 02 set.

2024.

DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis.** Uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1980.

DA SILVA, Dina Carla Vasconcelos Sena; VACOVSKI, Eduardo. **A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social.** *Gestão Pública*, v. 7, n. 4, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows%2010/Downloads/348486,+5-OK+Ray+--+A+TRANSPAR%C3%8ANCIA+NA+ADMINISTRA%C3%87%C3%83O+P%C3%9ABLICA+COMO+INSTRUMENTO.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço.** São Paulo: FAUUSP, 2001. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7861524/mod\\_resource/content/1/Cap%204-%20Livro%20Csaba%20D%C3%A9ak.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7861524/mod_resource/content/1/Cap%204-%20Livro%20Csaba%20D%C3%A9ak.pdf). Acesso em: 30 abr. 2024.

DUNN, Delmer. **Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility.** In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation.** Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

EL PAÍS BRASIL. **Brasil é o 4º país mais corrupto do mundo, segundo Fórum Econômico Mundial.** 03 out. 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/03/internacional/1475517627\\_935822.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/03/internacional/1475517627_935822.html). Acesso em: 14 out. 2024.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Florestan, **A Revolução Burguesa no Brasil.** São Paulo: Zahar, 1981. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5815113/mod\\_resource/content/1/Florestan%20Fernandes.%20A%20revolucao%20burguesa%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5815113/mod_resource/content/1/Florestan%20Fernandes.%20A%20revolucao%20burguesa%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 29 abr. 2024.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros.** *Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS*, v. 17, n. 3, p. 456-482, 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil.** *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 24, p. e202228pt, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/yqcGgmQRnwptZWNJtbyFb5f/>. Acesso em: 29 abr. 2024.

FILGUEIRAS, F. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas**

**morais e prática social.** Opinião Pública, v. 15, n. 2, p. 386–421, nov. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8vW5w5whdMLRD3sqWPV6fgg/?lang=pt#>. Acesso em: 28 abr. 2024.

FLACH, Leonardo. **O jeitinho brasileiro: analisando suas características e influências nas práticas organizacionais.** Gestão & Planejamento-G&P, v. 13, n. 3, 2012. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/1197>. Acesso em: 30 abr. 2024.

FOLHA DE S. PAULO. **Um terço de força de trabalho federal tem cargo comissionado.** Folha de S. Paulo, 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774714-um-terco-de-forca-de-trabalho-federal-tem-cargo-comissionado.shtml>. Acesso em: 14 out. 2024.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. **A Banalização da Sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local.** Sociedade e Estado. Brasília, DF, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. **A LAI é 10: o Brasil após uma década da lei de acesso à informação.** 1. ed. São Paulo: Abraji, 2022. PDF. ISBN 978-65-997961-0-4. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP). Disponível em: [https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/a\\_lai\\_e\\_10\\_ebook.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/a_lai_e_10_ebook.pdf). Acesso em 03 nov. 2024.

FRANCO, M. S. de C. **Homens livres na ordem escravocrata.** 3. Ed. São Paulo: Kairós Livraria Editora, 1983. Disponível em: [https://csociais.files.wordpress.com/2019/04/maria\\_sylvia\\_de\\_carvalho\\_franco\\_homens-livre-s-caps1e2.pdf](https://csociais.files.wordpress.com/2019/04/maria_sylvia_de_carvalho_franco_homens-livre-s-caps1e2.pdf). Acesso em: 30 abr. 2024.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. Introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil.** 1ª edição digital. São Paulo: Global, 2013.

GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional.** Brasília, DF: CONAE, 2014.

GANDINI, R. **Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 24, n. 2, 2011. DOI: 10.21573/vol24n22008.19250. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19250>. Acesso em: 27 abr. 2024.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. **Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos.** Revista de Administração Contemporânea. v. 15, n. 3, p. 513-537. mai/jun. 2011. Disponível: <https://www.scielo.br/j/rac/a/rtkRB65K8f5L4SMvgJsX9zz/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

GIMÉNEZ, Gabriela; MUÑOZ, Valeria. Cortina, Adela: **Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad.** Madrid, Taurus, 1998, 218 páginas. Confluencia, v. 1, n. 4, p. 235-245, 2004. Disponível em: <https://bdigital.uncu.edu.ar/333>. Acesso em: 01 ago. 2024.

GOLDMAN, Elisa. **A cultura personalista como herança colonial em Raízes do Brasil**. 2005. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/2/1/a-cultura-personalista-como-heranca-colonial-em-raizes-do-brasil>. Acesso em: 30 abr. 2024.

GOMES, Ângela de Castro. A dialética da tradição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.5, n.12, fev. 1990

GRACILIANO, Erivelton Araújo et al. **Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU**. *Pensar Contábil*, v. 12, n. 47, 2010. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/view/750>. Acesso em: 19 out. 2024.

HABERMAS, J. **O conceito de poder de Hannah Arendt (1976)**. In: FREITAG, B.; ROUANET, S. P. (Orgs.). *Habermas*. São Paulo: Ática, 1980.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. V.2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. V.1. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HELLER, G. **Diálogos institucionais e participação social: a legitimidade do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas**. *Revista Direito das Políticas Públicas*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 148–171, 2020. Disponível em: <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9143>. Acesso em: 3 nov. 2024.

JASMIM, Marcelo C. **Alexis de Tocqueville: a historiografia como ciência da política**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

KENNEY, Charles D. **Horizontal accountability: concepts and conflicts**. In: Mainwaring, Scott, & Welma, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). v. 165, p. 55, 2003.

KEOHANE, Robert O. **Global Governance and democratic accountability**. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002.

LEAL, Rogério Gesta. **Fundamentos filosóficos e políticos da responsabilidade penal das pessoas jurídicas por atos de corrupção**. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 179–219, 2016. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.socioambiental.07.001.AO08. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/5885>. Acesso em: 28 abr. 2024.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/download/33957/23580/143999>. Acesso em: 28 abr. 2024.

LIMA, Mary Anne Freitas de. **Lei de improbidade administrativa, regulação e responsabilização de ações ou omissões de gestores públicos no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita,

2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/24107>. Acesso em: 29 ago. 2024.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro.** Cadernos Finanças Públicas, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP8/CFP\\_n8\\_art1.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP8/CFP_n8_art1.pdf). Acesso em: 2 set. 2024.

MALVESTIO, Mateus Roberto Sposito. **Cultura política e clientelismo: uma análise conceitual.** 2016. Disponível em: [https://bdt.d.ibict.br/vufind/Record/UNSP\\_45495f77435d9862cae0b68dd3cc85ea](https://bdt.d.ibict.br/vufind/Record/UNSP_45495f77435d9862cae0b68dd3cc85ea). Acesso em: 11 ago. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público.** São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DE ESTADO DO CONTROLE E TRANSPARÊNCIA; MINISTÉRIO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgumpog\\_140\\_2006.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgumpog_140_2006.pdf). Acesso em 11 ago. 2024.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa.** Boitempo Editorial, 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=tU5xCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT8&dq=MAZZEO,+A.+C.+Estado+e+burguesia+no+Brasil:+origens+da+autocracia+burguesa.+S%C3%A3o+Paulo:+Boitempo+,+2015&ots=VuuZjJ1iWL&sig=So03X1Q82NdoO55cYEhLFQdLRKQ>. Acesso em: 28 abr. 2024.

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. **Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção.** Informação & informação, v. 19, n. 1, p. 55–75, 2014. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520>. Acesso em: 3 nov. 2024.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado.** 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2024

MOREIRA, Cintya Aparecida Martins. **A governança democrática na esfera pública: uma reflexão do marco legal das organizações da sociedade civil.** 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/50081>. Acesso em: 20 out. 2024.

NOTARI, Marcio Bonini. **As convenções internacionais ratificadas pelo Brasil no combate à corrupção.** Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica, v. 1, n. 01, p. 60-77, 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/DIGE/article/view/32771>. Acesso em: 29 abr. 2024.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 27–54, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 out. 2024.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política**. Revista Española de Ciencia Política, n.11, p.11-31, oct. 2004

OLIVEIRA, André Silva de. **A corrupção estatal e os seus impactos sobre a democracia e a economia**. Direito, Processo e Cidadania, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 185–199, 2022. DOI: 10.25247/2764-8907.2022.v1n2.p185-199. Disponível em: <https://www1.unicap.br/ojs/index.php/dpc/article/view/2112>. Acesso em: 14 out. 2023.

OLIVEIRA, José Roberto; GROTTI, Dinorá Adelaide. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa: críticas ao Projeto de Lei do Senado nº 2.505/2021**. Brasília: Associação Nacional dos Procuradores da República, 2021. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25560-sistema-de-responsabilizacao-pela-pratica-de-atos-de-improbidade-administrativa-criticas-ao-projeto-de-lei-do-senado-n2505-2021>. Acesso em: 14 abr. 2022.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. **Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática**. In: Melo, Marcus André B. C. (Org.). Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil. Recife: Ed. Massangana, 1999.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**, 1997. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. UFMG, Belo Horizonte.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS, 2011.

PEDRO, Ricardo Coelho. **Das Caravelas ao Accountability: A Odisséia da Administração Pública Brasileira**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17005>. Acesso em: 12 de out. 2023.

PEREIRA, S. M.; ARRUDA, A. M. F. **A lei de responsabilidade fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública**. Revista Razão Contábil & Finanças. v. 1. 2010. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=42772%20thumbnail-shelfbrowser>. Acesso em: 29 de ago. 2024.

PERRUZOTTI, E. **A política de Accountability Social na América Latina**. In: PERRUZOTTI, Enrique; SIMEONE, Marcio; ARROIO, Miguel. (Orgs.). Sociedade civil e participação. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

PIMENTA, Roberto da Costa. **Responsabilização na administração pública brasileira: estrutura e relações no campo da função pública**. 337 f. Tese (Doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2009. Disponível em:

<https://repositorio.fgv.br/items/4a08c240-952c-40d8-b13e-6e2e3657a1ca>. Acesso em: 26 de ago. 2024.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. **Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Revista Contabilidade & Finanças, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1970/197014728005.pdf>. Acesso em: 19 out. 2024.

PRADO JR, Caio. **Evolução política do Brasil: colônia e império**. Editora Brasiliense, 1983. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5506848/mod\\_resource/content/2/caio%20prado%20jr\\_evolu%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica%20do%20brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5506848/mod_resource/content/2/caio%20prado%20jr_evolu%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica%20do%20brasil.pdf). Acesso em: 29 de abr. 2024.

QUADROS, Elias; SANTOS, Rui Teixeira. **Administração e gestão pública**. 1º ed. Coimbra: IAB, 2022.

RIBEIRO, Isolda Lins. Patrimonialismo e personalismo: a gênese das práticas de corrupção no Brasil. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, 2010. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/30283552/Isolda\\_Lins\\_Ribeiro\\_-\\_Conpedi\\_2011\\_-\\_Patrimonialismo\\_e\\_personalismo\\_-\\_a\\_genese\\_das\\_praticas\\_de\\_corrupcao\\_no\\_Brasil.pdf](https://www.academia.edu/download/30283552/Isolda_Lins_Ribeiro_-_Conpedi_2011_-_Patrimonialismo_e_personalismo_-_a_genese_das_praticas_de_corrupcao_no_Brasil.pdf). Acesso em: 22 abr. 2024.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 25

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. A Formação Do Estado Brasileiro: Patrimonialismo, Burocracia E Corrupção. **Revista do mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, 2, 204-230. 2008. DOI:<https://doi.org/10.18840/1980-8860/rvmd.v2n1p204-230>. Acesso em: 22 abr. 2024.

RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, v. 266, p. 89-123, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/32142/30937/>. Acesso em: 19 out. 2024.

ROLO, Nuno Miguel C. **Manual de administração e governação pública**. Volume I. Lisboa: AAFDL, 2019.

SABOYA, Leandro. **Do patrimonialismo à impessoalidade: o Estado brasileiro**. 2021. 94 f. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU em História, Goiânia, 2021. Disponível em: <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/handle/tede/4732>. Acesso em: 11 dez. 2024.

SANT'ANNA, Davi. Zorkot. **A Lei de acesso à informação e accountability social à luz da democracia participativa**. 2015. 80 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/5540>. Acesso em: 03 nov. 2024

SANTANA, Leandro Fernandes de. **O patrimonialismo no Brasil e suas influências na formação do estado brasileiro**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/2783>. Acesso em: 22 abr. 2024.

SANT'ANNA, Marília Mendonça Morais. **Transparência e controle social da administração pública: limites e possibilidades no cenário brasileiro**. 2018. 233 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/befbaf79-c4a2-4ec8-8d94-ffab984026af>. Acesso em: 22ago. 2024

SANTIN, Janaína Rigo; NASCIMENTO, Anna Gabert. **Patrimonialismo na Gestão Pública: o caso do Brasil**. RJLB–Revista Jurídica Luso-Brasileira, v. 6, p. 1157-1178, 2019. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019\\_06\\_1157\\_1178.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1157_1178.pdf). Acesso em: 29 abr. 2024.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs). Governança democrática e poder local. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 11-56

SANTOS, Graciele Mafalda dos. **A (in)efetividade do controle democrático da administração pública: uma abordagem a partir do caso do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/USIN\\_e096e99109d99dad65782d01334702c](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/USIN_e096e99109d99dad65782d01334702c). Acesso em: 09 ago. 2024.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. **O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 17, n. 2, p. 334-363, 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671479>. Acesso em: 12 out. 2023.

SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. **Dogmática jurídica-administrativa: um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras**. Tradução de Antônio Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, S. **A Abertura Política e a dignificação da função pública**. In: FUNCEP. O Estado e a administração pública. Brasília: FUNCEP, 1987. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2749>. Acesso em: 29 abr. 2024.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. CONPEDI-Conselho Nacional de Pós-graduação em Direito, v. 1, p. 203-223, 2006a. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e burocracia: uma análise sobre o poder judiciário na formação do estado brasileiro**. 2006. 301 f. Dissertação (Mestrado em Direito) -Universidade de Brasília, Brasília, 2006b. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/3400>. Acesso em: 22 abr. 2024.

SOUSA, Juliane Martins Carneiro de. **A persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira: um olhar a partir da obra de raymundo faoro/ the persistence of patrimonialism in brazilian public administration: a view from the work of raymundo faoro.** REVISTA QUAESTIO IURIS, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 33–56, 2012. DOI: 10.12957/rqi.2012.9872. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9872>. Acesso em: 1 maio. 2024.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Tribunais de contas.** En Revista Gestão e Controle, n. 1, p. 211-219, 2013. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/31416806/2013\\_A\\_Speck\\_Tribunais\\_de\\_contas.pdf](https://www.academia.edu/download/31416806/2013_A_Speck_Tribunais_de_contas.pdf). Acesso em: 03 nov. 2024

STIGLITZ, Joseph. **Transparency in government.** In: WORLD BANK INSTITUTE. The right to tell: the role of mass media in economic development. Washington, 2002. Part.1, p. 27-44. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=56punueI7G0C&pg=PA22&hl=pt-BR&source=gbs\\_to\\_c\\_r&cad=4#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=56punueI7G0C&pg=PA22&hl=pt-BR&source=gbs_to_c_r&cad=4#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 03 nov. 2024.

TABORDA, Maren Guimarães. **O princípio da publicidade e a participação na administração pública.** 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/7472>. Acesso em: 19 out. 2024.

TAVARES, Paulino Varela; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Estamento Burocrático e Intencionalidade:** Raymundo Faoro, Florestan Fernandes. Revista de Economia Política e História Econômica, n. 16, p. 56-74. 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/27417>. Acesso em: 30 abr. 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção.** 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 14 out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 7428/2019 - Segunda Câmara.** Relator: Augusto Nardes. Processo: 024.834/2017-3. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2343324>. Acesso em: 16 out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 7428/2019 - Segunda Câmara.** Relator: Augusto Nardes. Processo: 024.834/2017-3. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2343324>. Acesso em: 16 out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1683/2024 - Plenário.** Relator: Jhonatan de Jesus. Processo: 010.697/2020-9. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2620090>. Acesso em: 16 out. 2024

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2918/2021 - Plenário.** Relator: Augusto Sherman. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2515256>. Acesso em: 21 out. 2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO. **TCE divulga resultado do Ranking de Transparência da administração pública do primeiro semestre de 2024**. 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.tcema.tc.br/index.php/noticias/2904-tce-divulga-resultado-do-ranking-de-transparencia-da-administracao-publica-do-primeiro-semester-de-2024>. Acesso em: 17 out. 2024.

VALVERDE, Vitor. **A nova face do patrimonialismo: uma investigação das dimensões patrimonialistas das corporações de Estado no Brasil**. Tese de Doutorado. UFMG, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/45572>. Acesso em: 09 ago. 2024.

VIANNA, L. W. "**Weber e a interpretação do Brasil**". *Novos Estudos, CEBRAP*, n.º 53, 1999. Disponível em: <https://gramsci.org/?id=85&page=visualizar>. Acesso em: 30 abr. 2024.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UnB, 2004.

WERMUTH, M. A. D.; NIELSSON, J. G. "**Pela minha família, por deus e pelo fim da corrupção**": notas sobre o patrimonialismo na política brasileira contemporânea e a falência do Estado Democrático de Direito. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.]*, v. 22, n. 1, p. 46–79, 2017. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v22i1870. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/870>. Acesso em: 28 abr. 2024.

ZIELINSKI, Dioleno Zella. **Controle social da administração pública: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountability societal**. Dissertação (mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 43. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/37963>. Acesso em: 22 ago. 2024.