



Administração Pública e Gestão Social  
ISSN: 2175-5787  
apgs@ufv.br  
Universidade Federal de Viçosa  
Brasil

## "Quem não registra não é dono": o sistema cartorial como representação do patrimonialismo no Brasil

---

**Teixeira Silva, Késia Aparecida; da Silva Arantes, Isabel Cristina; Pereira, José Roberto**

"Quem não registra não é dono": o sistema cartorial como representação do patrimonialismo no Brasil

Administração Pública e Gestão Social, vol. 12, núm. 1, 2020

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

**Disponível em:** <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351561601001>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 3.0 Internacional.

## "Quem não registra não é dono": o sistema cartorial como representação do patrimonialismo no Brasil

"Who does not register is not the owner": The cartorial system as a representation of patrimonialism in Brazil

"Quien no registra no es dueño": El sistema notarial como representación del patrimonialismo en Brasil

*Késia Aparecida Teixeira Silva*  
Universidade Federal de Lavras, Brasil  
kesia.atsilva@yahoo.com.br

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351561601001>

*Isabel Cristina da Silva Arantes*  
Universidade Federal de Lavras, Brasil  
isabel.admpuc@yahoo.com.br

*José Roberto Pereira*  
Universidade de Coimbra, Brasil  
jpereira@dae.ufla.br

Recepción: 10 Marzo 2017  
Aprobación: 19 Febrero 2018  
Publicación: 01 Enero 2020

### RESUMO:

A democracia é algo recente no Brasil. Após um longo período de ditadura, o país se consolidou como um Estado democrático e se caracterizou pela notável capacidade de mobilização de diversos setores da sociedade civil, que reivindicaram seu direito de participação política. Todavia, apesar das conquistas rumo à democratização, ainda hoje se observa práticas sociais que deslegitimam a democracia e corroem sua qualidade, como é o caso de algumas instituições, que além da pouca transparência, não representam a diversidade social e econômica e nem sempre estão orientadas por princípios que promovem justiça e direitos ou acesso a bens sociais como saúde e educação. Nesse sentido, os cartórios ferem alguns princípios democráticos ao incorporar características patrimoniais em sua dinâmica de funcionamento. Diante disso, o presente ensaio objetiva discutir sobre a materialização de práticas patrimonialistas no sistema cartorial brasileiro, em um contexto contemporâneo marcado pelo regime democrático. Para tanto, discute-se a democracia e o patrimonialismo no Brasil e busca-se demonstrar de que forma as características patrimoniais estão presentes nas práticas cartoriais. Ao final, evidencia-se que as relações personalistas e a centralização administrativa oriundas do Patrimonialismo encontram-se presentes nos cartórios, o que dificulta a consolidação da democracia em sua totalidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia, Patrimonialismo, Sistema Cartorial Brasileiro.

### ABSTRACT:

Democracy is a recent phenomenon in Brazil. After a long period of dictatorship, the country has consolidated itself as a democratic State and has been characterized by the remarkable capacity of mobilization of several sector of the civil society, which claimed their right to political participation. Despite the achievements towards democracy, there are still social practices that delegitimize this political regime and corrode its quality that still can be noticed, as in the case of some institutions, which in addition to their lack of transparency do not represent social and economic diversity and are not always guided by principles that promote justice and access to social goods such as public health and education. In this sense, notarial offices violate some democratic principles by incorporating patrimonial characteristics in its dynamics of operation. Therefore, this study aims to discuss the materialization of patrimonialist practices in the Brazilian cartorial system, in a contemporary context marked by the democratic regime. In order to do so, it is discussed the democracy and patrimonialism in Brazil and in order to demonstrate how the patrimonial characteristics are present in the cartorial practices. In the end, it is evident that the personalist relations and the administrative centralization, originating from the patrimonialism are present in the notarial offices, what makes the consolidation of the democracy in its totality difficult.

**KEYWORDS:** Democracy, Patrimonialism, Brazilian Cartorial System.

## RESUMEN:

La democracia es algo reciente en Brasil. Después de un largo período de dictadura, el país se consolidó como un Estado democrático y se caracterizó por su notable capacidad de movilización de diversos sectores de la sociedad civil, que reivindicaron su derecho de participación política. Sin embargo, a pesar de las conquistas hacia la democratización, aún hoy se observan prácticas sociales que deslegitiman la democracia y corroen su calidad, como es el caso de algunas instituciones, que además de la poca transparencia, no representan la diversidad social y económica y no siempre están orientadas por principios que promueven justicia y derechos o acceso a bienes sociales como la salud y la educación. En este sentido, las oficinas de registro hieren algunos principios democráticos al incorporar características patrimoniales en su dinámica de funcionamiento. Ante este, el presente ensayo objetiva discutir sobre la materialización de prácticas patrimonialistas en el sistema notarial brasileño, en un contexto contemporáneo marcado por el régimen democrático. Para ello, se discute la democracia y el patrimonialismo en Brasil y se busca demostrar de qué forma las características patrimoniales están presentes en las prácticas notariales. Al final, se evidencia que las relaciones personalistas y la centralización administrativa, oriundas del Patrimonialismo, se encuentran presentes en las oficinas, lo que dificulta la consolidación de la democracia en su totalidad.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia, Patrimonialismo, Sistema Notarial Brasileño.

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo é resultado de discussões sobre a presença de práticas patrimonialistas em instituições democráticas, tais como os cartórios, mais corretamente denominados como Serviços Notariais e de Registro, que regulamentam as atividades técnicas e administrativas destinadas a garantir a publicidade, a autenticidade, a eficácia e a segurança dos atos jurídicos mais importantes da vida em sociedade. Isto porque quando uma pessoa nasce, registra-se em cartório e, de mesmo modo, a morte de alguém também é perpetuada nos livros e registros. Além desses fatos, a atividade cartorial também é responsável pela autenticação do diploma para matrícula na faculdade, pelo contrato de financiamento do primeiro carro, pela ordenação do casamento, pela compra da casa própria, pelo registro do nascimento dos filhos, pela abertura de uma empresa, pelo registro dos direitos decorrentes da produção literária, artística e científica, e ainda rege os processos jurídicos da casa adquirida, da constituição da hipoteca, da separação conjugal, do divórcio, do testamento e até mesmo do inventário (Rodrigues, 2011). Em suma, as grandes conquistas da vida se fazem diante de um notário e (ou) de um registrador no ambiente cartorial.

De acordo com o referido autor, os cartórios exercem significativa importância na ordenação social, por serem instituições de natureza jurídica peculiar, intrinsecamente de ordem pública que, por conveniência política, se assumem como pessoa jurídica natural qualificada. Apesar de sua natureza pública, a gestão dos cartórios se faz em caráter privado, haja vista que estes não integram a estrutura do Estado nem como representantes, pois constituem uma categoria à parte de colaboradores do poder público.

Ao analisar-se a história dos cartórios e sua presença no decorrer da formação do Estado brasileiro, bem como na contemporaneidade, observam-se práticas que remetem ao patrimonialismo vivenciado também em outros contextos no Brasil. Diante disso, este ensaio busca responder ao seguinte questionamento: Como o Patrimonialismo se materializa na Administração Pública brasileira por meio do sistema cartorial? Há que esclarecer que a temática do Patrimonialismo é aqui compreendida, conforme a teoria weberiana, como uma forma de hegemonia de poder, uma marcante característica da cultura brasileira. Para Weber (2000), o Patrimonialismo representa um modo de exercício legítimo de poder político, ancorado no tipo de “dominação tradicional”, ou seja, surge como uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, que está legitimada pela tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado pelo aparato administrativo baseado em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território.

Ressalta-se que, no decorrer do tempo, o Estado patrimonial mostrou-se imaturo em termos de organização política e econômica, a ponto de a democracia se consolidar como o modelo desejado pela maioria dos Estados desenvolvidos, até porque, em contraposição ao modelo de dominação patrimonial,

a democracia vislumbrava o respeito às liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais das minorias. No contexto brasileiro, observa-se que o país avançou em termos democráticos nos últimos anos, entretanto, em função do pouco tempo de democracia vivenciado (após o golpe militar de 1964), ainda existem práticas e traços patrimoniais em diferentes esferas da sociedade. Assim, busca-se, por meio do sistema cartorial brasileiro, analisar o modo como o Patrimonialismo se materializa em algumas práticas, explicitando como isso ocorre no contexto político atual, vigorado pela democracia.

É importante destacar que trata-se de uma proposta investigativa interessante no campo da gestão, pois percebe-se que ainda são escassos os estudos científicos que abarcam a compreensão das práticas cartoriais em uma perspectiva patrimonial. Parte significativa dos trabalhos científicos advém da área do Direito, reforçando a necessidade de ampliação deste debate.

Assim, o presente estudo encontra-se estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro a presente introdução. O segundo capítulo discute a democracia e seus modelos, trazendo à baila a realidade democrática no Brasil. O terceiro capítulo apresenta uma explanação sobre o Patrimonialismo, suas características e a forma como foi e ainda é vivenciado no Brasil. O quarto capítulo abrange o sistema cartorial, demonstrando como este se configura como uma representação do Patrimonialismo. O quinto e último capítulo traz as considerações finais que este estudo possibilitou, seguido da apresentação das referências bibliográficas.

## 2. A Democracia: Traços, características e peculiaridades

O conceito de democracia passou a ser conhecido por meio da experiência de autogoverno dos cidadãos de Atenas durante a Idade de Ouro de Atenas, no século V a.C., também chamado de Século de Péricles, embora já fosse usado em períodos anteriores. Dahl (2001) afirma que é difícil pontuar com precisão o início de regimes democráticos no mundo. Segundo este autor, a democracia foi inventada mais de uma vez e em mais de um lugar. Em termos etimológicos, cabe ressaltar que a palavra democracia é formada por dois vocábulos gregos que, juntos, implicam uma concepção singular de relações entre governados e governantes, a saber: “Demos” significa povo ou muitos, enquanto “kracia” quer dizer governo ou autoridade. Assim, em contraposição à prática política adotada até então, ou seja, o governo de um sobre todos (monarquia) ou de poucos sobre muitos (oligarquia), o conceito de democracia passou a denotar, como propunham Aristóteles e Platão, a ideia de uma forma de governo exercido por muitos com foco na liberdade de direitos. No entanto, essa noção de democracia não era plena, pois ainda não incluía a questão da igualdade social, visto que mesmo sendo uma sistemática de governo para muitos e exercido por muitos, não o era para todos os agentes sociais, já que estavam excluídos da cidadania as mulheres, os escravos e os trabalhadores braçais.

Sob o mesmo aspecto, Dahl (2001, p. 33) complementa que o assentamento da democracia estava prejudicado em função de algumas práticas, como a ausência de igualdade, haja vista que “imensas desigualdades impunham enormes obstáculos à democracia”. Ademais, as assembleias e os parlamentos constituíam espaço de privilégios reservados ao clero e à aristocracia, havendo influência insignificante dos representantes do povo, que nesse estágio se resumia apenas aos homens adultos, representando a metade ou menos da população. Ainda conforme Dahl (2001), neste contexto em Atenas, as decisões importantes que afetavam a vida da cidade e dos seus habitantes, como as relativas à economia, aos impostos e à defesa contra os ataques externos, eram tomadas pela assembleia de cidadãos. No gozo de sua soberania, os cidadãos podiam votar as decisões de interesse coletivo, ser indicados para cargos públicos por intermédio de sorteio, fazer parte de júris e, ao mesmo tempo, destituir ou colocar no ostracismo os governantes cuja ação fosse considerada prejudicial ao bem comum e aos interesses da maioria. O processo envolvia dois princípios fundamentais que, séculos mais tarde, passaram a ser centrais para o conceito: Referiam-se, por uma parte, à igualdade dos cidadãos perante a lei (isonomia), e, por outra, ao direito de eles se expressarem na assembleia (isegoria). A vigência desse processo deu origem a uma nova concepção de relações de poder consolidada quando a noção de democracia foi retomada na modernidade política a partir dos séculos XVII e XVIII (Dahl, 2001).

De acordo com Finley (1988), na Idade Clássica o termo “democracia” era usado para designar a forma de governo na qual o poder político era exercido pelo povo, por muitos ou pelo maior número, uma vez

que a maioria dos intelectuais desaprovava o governo popular. Já no século XX, com a supremacia da democracia como governo representativo, ocorre uma drástica redução do elemento de participação popular da concepção grega de democracia.

Posteriormente, a democracia passou a representar a decisão sobre quem está autorizado a exercer o poder conforme a lei, por meio do voto dos cidadãos (em substituição à antiga prática do sorteio). Nesse ínterim, o voto é considerado um direito democrático à medida que todos os indivíduos, afetados por decisões coletivas, puderem influir na escolha em condições iguais, podendo votar e ser votados (Bloch & Balassiano, 2000). Além disso, o voto é efetivo se as eleições são livres, regulares e monitoradas por uma instituição independente do Estado, envolvendo o direito de contestação de quem exerce o poder por meio da competição política, ao menos entre dois contendores diferentes. Ou seja, o direito de escolher quem pode exercer o poder expressa o princípio de que, na democracia, o soberano é o cidadão em sua condição de eleitor. Entretanto, para ser efetiva esta soberania, é necessário que os eleitores tenham o direito de se expressar livremente, de se organizar em partidos e (ou) associações voluntárias, de ter assegurado o direito de competir em condições de igualdade e, finalmente, de ter acesso a fontes de informação não subordinadas às estruturas de poder. Segundo os autores supracitados, essas normas, consolidadas em constituições políticas, fazem da democracia um governo baseado em leis, em contraposição ao governo dos homens, mais propriamente, um sistema de governança em que os governantes devem explicações de seus atos, a todo tempo, aos que os elegeram ou aos seus representantes.

Já as democracias contemporâneas configuram-se como regimes políticos de larga escala que demandam funcionários eleitos, eleições justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes diversificadas de informação, autonomia associativa e cidadania inclusiva (Dahl, 2001). A aceitação desses pressupostos pela sociedade demonstra o amadurecimento do sistema democrático no decorrer do tempo e reforça a tendência de tornar essas ações cada vez mais profícuas, rumo a um processo de democracias plenas.

Nessa discussão, Dahl (2001) ressalta algumas razões para adotar a democracia como forma de governo, indicando que ela evita a tirania, aumenta a autodeterminação e a autonomia moral dos cidadãos, provê o desenvolvimento humano, a liberdade e a prosperidade, bem como assegura os direitos essenciais, a proteção dos interesses pessoais essenciais e fortalece a igualdade e a busca pela paz. Além dessas razões, o autor também chama a atenção para algumas vantagens em se adotar a democracia como forma de governo, dispostas no Quadro 01.

Quadro 1: Vantagens da democracia

Garante aos cidadãos direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam;
Assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável;
Ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas em sociedade;
Pode proporcionar oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, viverem conforme as leis de sua própria escolha;
Pode proporcionar oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral;
Promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável.

Fonte: Construído a partir de Dahl, R. A. Sobre a democracia. Brasília: EdUnB, 2001

Por essas e outras vantagens que, segundo Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), a democracia tem se consolidado como um regime de governo almejado e desejado pela maioria dos Estados na atualidade, inclusive por possuir mais virtudes que qualquer outra forma de governo. Para os autores, nos dois últimos

séculos, suas transformações promoveram a integração quantitativa e qualitativa dos cidadãos aos seus processos.

Cumprir aludir que a teoria democrática envolve vários princípios, correntes, tipologias e modelos. Por meio dos modelos democráticos, pode-se compreender melhor os pressupostos que tornam a democracia uma forma tão singular de governo. Dentre as tantas categorizações, discute-se aqui a democracia liberal, a representativa, a participativa e deliberativa, explicitando as características de cada um desses modelos. A democracia liberal remete ao liberalismo, que designa o ponto de vista daqueles cuja principal preocupação política é adquirir ou preservar algum grau de liberdade dentro do controle exercido pelo Estado ou por qualquer outra instituição que possa ser considerada contrária à liberdade (Silva & Miranda Netto, 1987). Bobbio (1994) menciona que o liberalismo vincula-se a uma concepção de Estado com funções e poderes limitados. Baseia-se na doutrina dos direitos do homem, concebida pela escola do Direito natural (jusnaturalismo), segundo a qual todos têm, por natureza, direito à vida, à liberdade, à segurança e à felicidade. Cabe ao Estado respeitá-los e protegê-los.

No que se refere à democracia representativa, observa-se que esta se relaciona com as vantagens e limitações da representação popular. Hirst (1992) argumenta que a democracia representativa possui dois grandes problemas: O baixo envolvimento popular nas decisões políticas e a limitada prestação de contas dos governos aos cidadãos. Se, por um lado, as democracias de massa legitimam a autoridade política, por outro, não favorecem o protagonismo popular e o controle social. Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) discutem os desdobramentos desses aspectos e destacam: a) A tendência de a democracia representativa se transformar em um despotismo eletivo, no qual os políticos exploram ao máximo as possibilidades oferecidas pela administração para alcançar objetivos particulares; b) a emergência, ao lado do despotismo político, do poder não fiscalizável da burocracia; c) a limitada disseminação de informações politicamente relevantes e d) a difícil condução de mudanças políticas devido à resistência administrativa e à pluralidade de visões e interesses intragoverno.

Já a democracia participativa, inspirada nos trabalhos de Jean-Jacques Rousseau (para quem o poder político é proveniente da soberania popular), está relacionada com a participação da sociedade nas decisões que cabem ao Estado. Mais propriamente, consiste em uma prática que busca ampliar os espaços de envolvimento do cidadão na arena política, consolidando a noção de cidadania e a comunicação entre o Estado e a sociedade. Bresser-Pereira (2005) afirma que o debate deve envolver uma participação substancial das organizações da sociedade civil e seguir regras mínimas de ação comunicativa. As decisões continuam a ser tomadas pelos parlamentares eleitos no contexto de um sistema representativo, mas cada decisão importante é precedida de um vivo e amplo debate público. Para o autor, esse debate influenciará a agenda e o enquadramento das principais alternativas para cada decisão. Em alguns casos, os argumentos apresentados serão suficientemente fortes para convencer a outra parte. Em outros, uma nova alternativa emergida do debate poderá satisfazer os grupos conflitantes, superando-se, assim, o conflito. Na maior parte dos casos, porém, o compromisso continuará sendo necessário, e o voto da maioria acabará decidindo o assunto. Ademais, a democracia participativa favorece um ambiente dialógico em que os cidadãos gozam de um espaço para discutir questões pertinentes à sociedade e não mais permitir que as decisões sejam tomadas apenas pelos governantes eleitos. Esse espaço de debate torna-se mais amplo por meio da democracia deliberativa.

De acordo com Avritzer (2009), a democracia deliberativa possui quatro elementos principais. Inicialmente, o autor discute a superação de uma concepção agregativa de democracia que centra-se no voto e supõe que os indivíduos têm preferências dadas e que o problema democrático pode ser reduzido à tarefa de saber quais são essas preferências. A democracia deliberativa entende que o processo de argumentação que pode levar à mudança de preferências é central no processo de tomada de decisão. Em seguida, Avritzer (2009) afirma que a democracia deliberativa identifica a racionalidade com os resultados do processo democrático, transformando-o em uma forma descentralizada de coordenação das preferências políticas. Esse modelo democrático transfere o centro do processo para uma dinâmica de justificação de valores, preferências e

identidades. É esse processo que se identificará com a racionalidade democrática. Outro elemento inerente à democracia deliberativa pressupõe um princípio de inclusão. Esse princípio aponta para a ideia de que todos os indivíduos, envolvidos em um processo de produção de normas-ações, devem poder apresentar as suas razões. A ideia de inclusão para Avritzer (2009) pressupõe a possibilidade que a democracia proporciona de incluir indivíduos com visões, valores ou interesses distintos que, frequentemente, são excluídos do processo decisório. Finalmente, o autor discute o quarto elemento, que se refere ao fato de a democracia deliberativa envolver a ideia de construção institucional, supondo que as preferências por formas amplas de discussão devem implicar na procura por instituições capazes de efetivá-las. Para Avritzer (2009), este seria o centro da democracia deliberativa.

De modo geral, esses modelos de democracia estão alinhados com a ideia de “governo do povo”, ou seja, de um sistema que permita a participação social nas decisões da coisa pública, focalizando a liberdade de expressão, a cidadania inclusiva, a garantia de direitos e a justiça social.

## 2.1 A Democracia no Brasil

A democracia no Brasil é um processo recente, haja vista que o país só se consolidou como Estado democrático após um longo período de ditadura entre as décadas de 1960 e 1980, marcado pela opressão e pela perseguição social, quando a sociedade civil organizada se mobilizou na reivindicação de direitos e participação política (Rocha, 2011). Conforme o referido autor, o processo de democratização do país teve início por volta do ano 1988, momento em que foi consolidada a nova Constituição e com o surgimento de uma República presidencialista. Neste estágio, contemplava-se, dentre outras coisas, a liberdade de expressão e de voto e o sistema de eleições livres. Apesar de classificar-se como democrático, o Brasil enfrentou e ainda enfrenta algumas dificuldades para se legitimar como uma democracia. Dentre esses problemas está a corrupção e a desigualdade social, que ainda são frequentes e vigorosas no país.

De acordo com D'Araújo (2010), a corrupção e a desigualdade funcionam como lados de uma mesma moeda que contribui para deslegitimar a democracia e corroer sua qualidade. Apesar disso, as instituições são o *modus operandi* da democracia brasileira. No entanto, essas instituições, além da pouca transparência, não representam a diversidade social e econômica e nem sempre estão orientadas por princípios que promovam o acesso a bens sociais como saúde, justiça e educação: “Continua-se a formar cidadãos de diferentes categorias, mantendo-se um camuflado apartheid social, apesar da ampla democracia política vivida pelo país” (D'Araújo, 2010, p. 220).

Ainda sob a ótica de D'Araújo (2010), o Brasil apresenta um dos mais baixos níveis de adesão à burocracia, apesar de transmitir altos índices de democracia eleitoral, tanto que o calendário eleitoral tem sido respeitado rigorosamente, desde a redemocratização, e a Justiça Eleitoral tem executado um papel civilizatório, criando regras para a propaganda das campanhas, inovando com a urna eletrônica e com o voto biométrico. Entretanto, apesar desses esforços, essa instituição não tem conseguido diminuir as diversas formas de captação ilícita de recursos e os abusos do poder econômico. Até mesmo porque o financiamento das campanhas eleitorais é ainda uma das grandes fragilidades da democracia brasileira. Não há controle eficiente sobre os gastos dos candidatos, nem efetividade no controle do uso de dinheiro público para beneficiar candidatos governistas (D'Araújo, 2010).

Apesar disso, constata-se que o Brasil é um dos países da América Latina com mais solidez e constância em suas instituições políticas, econômicas e jurídicas. Desde que os militares deixaram o poder, têm predominado o estado de direito, a divisão formal de poderes e o afastamento dos militares da política, reforçando a prática da democracia. Prova disso é que o país ganhou uma Constituição democrática em 1988 e, poucos anos depois, enfrentou uma das piores crises de sua história republicana: O impeachment do presidente da República, Fernando Collor de Mello (empossado via eleições diretas), depois de um longo confronto político e jurídico e de grande mobilização popular. A corrupção e as fraudes financeiras foram alguns

dos condicionantes que impulsionaram as denúncias, provocando o afastamento do presidente de suas responsabilidades representacionais, mas tudo foi equacionado pelas vias constitucionais.

Recentemente, acredita-se que o país tenha dado um passo importante rumo à democracia por meio dos movimentos sociais ocorridos em junho de 2013, que levaram centenas de brasileiros às ruas para reivindicar direitos e expor suas necessidades como cidadãos. De acordo com Chauí (2013), o estopim das manifestações na cidade de São Paulo foi o aumento da tarifa do transporte público e a ação contestatória da esquerda com o Movimento Passe Livre (MPL), cuja existência data de 2005 e é composto por militantes de partidos de esquerda. Em sua reivindicação específica, o movimento foi vitorioso sob dois aspectos: Conseguiu a redução da tarifa e definiu a questão do transporte público no plano dos direitos dos cidadãos, afirmando, portanto, o núcleo da prática democrática, qual seja, a criação e defesa de direitos por intermédio da explicitação (e não do ocultamento) dos conflitos sociais e políticos.

Conforme exposto, o Brasil configura-se como um país democrático em construção, que por um lado apresenta avanços em termos de uma democracia plena e, por outro, retrocessos. Talvez porque a gestão pública do país e a sociedade civil ainda encontram-se presas às práticas que se distanciam dos modelos democráticos vigentes. Dentre essas práticas está o Patrimonialismo, que ainda se mostra presente no Brasil em diversos aspectos, configurando empecilhos para o desenvolvimento da democracia.

### 3. O PATRIMONIALISMO NO BRASIL

A história da gestão político-administrativa, principalmente nos países ibéricos e no Brasil, é marcada por traços seculares, fundamentados no tradicionalismo (Faoro, 1964), no personalismo (Prestes Motta, 2007) e no Patrimonialismo (Bresser-Pereira, 1996; Faoro, 1964). O Patrimonialismo, especificamente, tem sua origem na teoria política do sociólogo alemão Max Weber e configura-se como um modo de exercício legítimo de poder político, ancorado no tipo de “dominação tradicional” (Rocha Neto, 2007). Esses postulados caracterizam-se por uma gestão estritamente firmada pela tradição, em que o gestor toma decisões de acordo com pontos de vista pessoais e conforme sua simpatia ou antipatia – elementos igualmente suscetíveis de se deixar influenciar por suas preferências pessoais. Sob o princípio do Patrimonialismo, a dominação das relações sociais se edifica no fundamento da legitimidade de dar ordens e a respectiva obediência pelos súditos (Weber, 2000). Na visão do autor, a obediência ao chefe político está assegurada por um dos sistemas de dominação legítima, quais sejam: A “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional”.

Portela Jr. (2012) relata que trata-se de uma classificação assentada nas diferentes naturezas de legitimidade pretendidas pelas associações de dominação, ou seja, nos princípios últimos em que repousa a validade das relações de autoridade, o que significa dizer que uma relação de dominação – no sentido de “probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas” (Weber, 2000) – se baseia, em alguma medida, em sua aceitação como legítima por parte dos indivíduos que lhe estão sujeitos e não apenas (ou principalmente) em motivos de submissão puramente materiais ou afetivos ou racionais referentes a valores. Sob mesmo aspecto, Rocha Neto (2007) afirma que, para ser legítima, a dominação requer certa vontade de obedecer e interesse na obediência (princípio da legitimidade). Os governados são súditos ou pares que se caracterizam por observar somente regras estabelecidas pelo costume vigente, por uma tradição ou por lealdade ao senhor, decorrente estritamente de um status reconhecido no decorrer dos tempos. Nesse ínterim, o Patrimonialismo emerge como uma forma de exercício da dominação por parte de uma autoridade legitimada pela tradição, cujas características repousam no poder individual do governante, que exerce o poder político sob um determinado território com base em critérios pessoais. É, pois, a crença na legitimidade do poder de quem exerce a dominação por “investidura”, conforme tradição, de um costume inveterado de autoridades que sempre existiram.

Portela Jr. (2012) caracteriza o Patrimonialismo como um tipo ideal de dominação e afirma que, por meio dele, Weber designa uma forma de dominação cuja legitimidade está fundamentada na “crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade”. Obedece-se, nessa forma de dominação, não à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída ou aos superiores por ela determinados (o que caracterizaria a dominação racional-legal), nem ao líder carismaticamente qualificado como tal (dominação carismática), mas à pessoa nomeada pela tradição e, em virtude da devoção, aos hábitos costumeiros. Basicamente, trata-se de uma dominação constricta e ordenada por costume hereditário. Em termos práticos, é a obediência às ordens privadas do soberano que, via de regra, decorre da legitimação de uma assunção ao poder por deferência a uma tradição arraigada.

De acordo com Weber (2004), quando surge um quadro administrativo, a dominação tradicional tende ao Patrimonialismo. As funções e os serviços no interior desse quadro, inicialmente sujeitas apenas ao arbítrio do senhor, tendem a se “estereotipar” em função da tradição. A estereotipagem e a apropriação monopolizadora dos poderes oficiais pelos detentores cria o tipo “estamental” do Patrimonialismo. Nessa situação, os poderes de mando da associação e as correspondentes oportunidades de ganho são apropriados por um quadro administrativo definido estamentalmente, isto é, o acesso a ele é regulado pelo pertencimento a uma “situação de status” (Weber, 1982), assentada em determinada estimativa de honraria, neste caso, positiva.

Weber ainda destacou que uma das características mais proeminentes do modelo patrimonialista é a dificuldade em definir precisamente os limites entre o público e o privado, justamente por sua natureza de dominação tradicional, focalizada na força da tradição, no consentimento legítimo. Ocorre que o governante concebe a administração política como um assunto pessoal, explorando a posse do poder como um atributo de sua propriedade privada. A partir disso, tem-se que as principais características que definem o Estado patrimonialista são: i) Ausência de intermediários e centralização administrativa; ii) mistura entre os âmbitos particular e público; iii) relações personalistas e extremo autoritarismo; iv) lealdade pessoal e particular ao mandatário e v) favoritismo, assistencialismo e personalismo. Esses elementos dificultam qualquer expressão de democracia.

No caso do Brasil, algumas dessas características estiveram, e ainda hoje estão, presentes no decorrer da história. No que tange à ausência de intermediário, o Brasil esteve por longo tempo subordinado ao Estado Português, que era detentor de toda a produção e riquezas extraídas aqui. No Brasil colônia, com seu primeiro empreendimento com características capitalistas – a cana-de-açúcar –, pode-se dizer que os engenhos dependiam de licença do Estado Português para funcionarem, e a comercialização do açúcar na Europa era monopólio da Coroa (Martins, 1997). Desta forma, a ausência de intermediários, que é uma característica da estrutura administrativa portuguesa, foi transplantada para o Brasil.

Em relação à centralização administrativa, observa-se que esta pode ser vista como um elemento quase natural, uma vez que cabiam ao rei todas as decisões. Mesmo a organização administrativa do reino, inclusive nas questões de justiça, atraía para o monarca todo o poder e garantia a capilaridade de seu mando. Todas as atividades econômicas estavam submetidas ao Estado, bem como o comando das diversas regiões territoriais e classes econômicas, o que remete à afirmação de Faoro (2000, p. 26): “o Estado torna-se uma empresa do príncipe, que intervém em tudo, empresário audacioso, exposto a muitos riscos por amor à riqueza e à glória: Empresa de paz e empresa de guerra”.

Faoro (2000) ilustra a questão da centralização administrativa e de poder ao afirmar que o rei pode ser descrito como o “chefe da guerra, general em campanha, [aquele que] conduz um povo de guerreiros, soldados obedientes a uma missão e em busca de um destino” (Faoro, 2000, p. 6). No decorrer da história do Brasil colônia, e mesmo após a independência, a questão da centralização permanece ganhando certa capilaridade no que se refere ao domínio dos senhores de terras sobre suas regiões, constituindo uma junção de estruturas oligárquicas espalhadas pelo país (Martins, 1997).

Ademais, a mistura entre o particular e o público e as práticas firmadas pela tradição e pontos de vista puramente pessoais, desencadearam disfunções e vícios na administração pública do país, que existem até

os dias atuais. Até porque, na dominação patrimonial, a administração é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder, como parte de seu patrimônio pessoal. A esse respeito, Weber (2002) denota que no Patrimonialismo os “companheiros” se tornam “súditos” e o direito do senhor, interpretado nas outras formas de dominação tradicional como direito preeminente dos associados, converte-se em seu direito próprio, “apropriado por ele da mesma forma que um objeto possuído de natureza qualquer, valorizável [...], em princípio, como outra oportunidade econômica qualquer” (Weber, 2000, p. 151).

Concomitantemente, Buarque de Holanda (1969, p. 105) menciona que

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. [...]

Faoro (2000) cita o fato de que no Patrimonialismo, as necessidades pessoais do governante são supridas pelo tesouro do Estado e que as benfeitorias feitas pelo Estado à população são consideradas como favores por parte do governante. Sorj (2001) afirma que o Patrimonialismo brasileiro apresentou como uma de suas consequências uma relação promíscua entre o espaço privado e o espaço público. Este fato acarretou uma percepção limitada da sociedade brasileira com relação à diferenciação entre esses dois espaços. Para este autor, o espaço público, além de ser visto como extensão do privado, fora tratado como “terra de ninguém, espólio a ser capturado ou bem que pode ser dilapidado” (Sorj, 2001, p. 30).

Outra característica evidente do Patrimonialismo no Brasil refere-se às relações personalistas existentes. Faoro (2000) discute tais relações a partir do estamento, que se configura como um grupo de pessoas que governam o Estado, restringindo os interesses de outros grupos e estabelecendo ditames de comportamento econômico segundo seus interesses e para seu benefício. É, pois, o grupo que dirige, junto com o rei, o Estado. Em outras palavras, é o conjunto de pessoas que tomam o Estado, tratam-no como seus bens particulares e dirigem-no de modo a extrair para si o maior proveito possível.

Portela Jr. (2012) menciona que no Patrimonialismo é o parecer puramente pessoal do senhor que decide sobre a delimitação das “competências” de seus funcionários – sobretudo no início, quando ainda não se trata de funções tradicionalmente estereotipadas. O funcionário, aqui, é “ocasional”, isto é, de incumbência circunscrita pela finalidade objetiva concreta de sua tarefa e selecionado segundo a confiança pessoal, não segundo a qualificação objetiva.

Buarque de Holanda (1969) enfatizava essa peculiaridade de homem público nacional que, nascido e criado sob um invólucro cultural marcado pela forte presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, trazia para suas atividades na seara pública características próprias do meio em que se fez indivíduo. Deste modo, esse homem carregava para a esfera pública os mesmo traços paternalistas delimitadores de sua visão de mundo, de modo a confundir, na prática, aqueles assuntos aptos ao âmbito pessoal das atividades inerentes à Res publica.

Essas características permitem traçar uma diferenciação no seio da dominação patrimonial, a qual pode tanto se aproximar mais de um esquema tradicionalmente “estereotipado” da distribuição de cargos, no seio do quadro administrativo, ou mais de um esquema “arbitrário” por parte do senhor. No primeiro caso, com o progresso da apropriação estamental dos cargos, o poder senhorial “desintegra-se” para formar uma constelação de direitos senhoriais de determinados indivíduos, nos quais o senhor não pode tocar sem provocar conflitos (e cujo desenvolvimento, como será apontado, pode desembocar no feudalismo). No

segundo caso, nas áreas em que não se realizou essa apropriação de cargos, predomina a arbitrariedade, em princípio totalmente livre do senhor, o qual delega, sem restrições, tarefas e posições a favoritos pessoais (Portela Jr., 2012).

Conforme demonstrado nas discussões acima, o Patrimonialismo possui características que são muito peculiares ao Brasil, que representam sua história desde o período de colonização. Reconhece-se que, no passado, tais características se mostraram mais acentuadas que na contemporaneidade. No entanto, alguns traços da dominação patrimonial ainda estão presentes em diversos aspectos da sociedade brasileira, principalmente no que se refere à esfera política. Como aponta Souza (2009), a noção de patrimonialismo foi (e continua sendo) central para a autocompreensão dos brasileiros, no sentido de auxiliar na cristalização de certa imagem da "brasilidade", fazendo parte do universo semântico, por meio do qual a sociedade brasileira interpretou e interpreta a si mesma ao longo de seu processo de desenvolvimento.

Neste sentido, as características do Patrimonialismo podem ser observadas em diversas instâncias e instituições públicas brasileiras, haja vista que o processo de construção de um espaço público autônomo não foi vivenciado em plenitude no país, o que acabou por impedir o desenvolvimento do setor público e, conseqüentemente, atrasou o processo de democratização desejado para o Brasil. Isso porque o Patrimonialismo é um estado imaturo de organização político-administrativa, é a face mais evidente da corrupção na esfera pública, que desestabiliza as bases democráticas do país e fere os direitos inalienáveis à vida, como a liberdade. Partindo dessa compreensão, o presente estudo focaliza uma instituição antiga que desempenha papéis importantes e essenciais para a vida em sociedade: O sistema cartorial brasileiro, que quando analisado sob a ótica da teoria democrática, revela práticas incompatíveis com o desejo de consolidação da democracia no país, dadas suas características essencialmente patrimonialistas que regem suas práticas organizacionais cotidianas ao longo da história.

#### 4. CARTÓRIOS: REPRESENTAÇÕES DO PATRIMONIALISMO NO BRASIL

Os cartórios, mais corretamente denominados como Serviços Notariais e de Registro, são aqueles de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (Certifixe, 2016). Esses serviços extrajudiciais são os seguintes: (i) Serviços de Notas, que lavram procurações, escrituras de todas as naturezas, reconhecem assinaturas e autenticam documentos; (ii) Serviços de Protestos de Títulos, que lavram os protestos dos títulos de documentos de dívidas e atos acessórios a eles relativos; (iii) Serviços de Registro de Imóveis, que fazem, nos termos da lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei para sua completa eficácia e validade reconhecida; (iv) Serviços de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas, que registram os contratos, os atos constitutivos, o estatuto ou compromissos das sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, bem como o das fundações e das associações de utilidade pública, e registram, facultativamente, quaisquer documentos, para sua conservação, cabendo-lhe também a realização de quaisquer registros não atribuídos expressamente a outro ofício registral; (v) Serviços de Registro Civil das Pessoas Naturais, que registram os nascimentos, casamentos e óbitos e atos acessórios relativos a esses registros; (vi) Serviços de Registros de Contratos Marítimos e Serviços de Registros de Distribuição, funções de uso restrito a alguns poucos estados brasileiros, tratando os primeiros de atos exclusivamente relativos a transações de embarcações marítimas, e os segundos, quando previamente exigida, da distribuição equitativa de serviços de que trata a lei 8935/94, e atos acessórios e complementares à função.

Ainda sobre os serviços cartoriais, é premente destacar que a Constituição de 1988 instituiu um caráter privado para as atividades extrajudiciais notariais e de registro, por delegação do poder público, como disposto no artigo 236:

"Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

A legislação constitucional não só ordenava a prática notarial e de registro como também publicizava os atos jurídicos. Destaca-se que a necessidade de se fazer publicidade de tais atos é uma prática antiga na humanidade. No direito da Babilônia, por exemplo, por meio do Código de Hamurabi, a propriedade imobiliária era objeto de proteção especial dos homens e dos deuses. Há inscrições em pedras, com figuras e divindades ou nomes tutelares e, embaixo, atos reais de doação de terras, especificando seus limites (Assis, 1934). Na obra "Lei de Registros Públicos", Batalha (2006) relata que, entre os hebreus, celebrizou-se a classe dos escribas, em referência ao livro bíblico de Gênesis, capítulo XXIII, verso 18. Há registros históricos que também fazem menção à atividade dos escribas, originários do direito egípcio. No direito romano, havia o equivalente scribanus, além do scribens (escrevente) e do tabularis (notário). Tem-se ainda notícia dos órgãos certificantes, que eram, sob o nome de scribas e outros idênticos, o tabelião e o escrivão: O primeiro nos atos inter volentes, ou extra-judiciais, e o segundo naqueles em que a Justiça intervinha. Não só era usado como aquisição de imóvel na feitura das escrituras, como também, no livro apócrifo de em Tobias, capítulo III, verso 16, se menciona o casamento, por ato escrito, entre Tobias e Raquel. Segundo Batalha (2006), em um antigo registro egípcio, do ano 185 a.C., na praxe egípcia encontravam-se a escritura, o cadastro, o registro e o imposto de transmissão, mas não bastava que os contratos fossem registrados, a lei exigia ainda que fossem transcritos no cartório ou no tribunal ou juízo e que fossem depositados no cartório do conservador dos contratos. Constata-se, pois, que tais práticas notariais sempre estiveram presentes na história.

Especificamente no Brasil, os cartórios passaram a se estabelecer com a vinda da Corte, que ampliou as movimentações comerciais. As funções dos Tabeliães constavam nas Ordenações do Reino, onde se estabeleceram o modo e a forma de se lavrarem as escrituras. Sua importância era de tal grandeza que só o Rei podia nomeá-los, não só para Notas, como no Judicial (Ferreira, 1986). O período escravocrata vivenciado no Brasil movimentava consideravelmente os serviços cartoriais, uma vez que era necessário redigir contratos de compra e venda dos escravos comercializados (Nascimento, Siqueira & Nardocci, 1996).

Atualmente tem-se dois tipos de cartórios: Os judiciais e os extrajudiciais. Os primeiros, também chamados varas, são órgãos do Poder Judiciário presididos pelos respectivos juízes, que respondem pela guarda e execução de processos judiciais. Já os cartórios extrajudiciais são vinculados a um tabelião ou oficial de registro, pessoa que recebe delegação do poder público para registrar atos extrajudiciais e fornecer certidões. Essas pessoas são dotadas de fé pública, uma confiança especial atribuída por lei ao tabelião ou notário e ao oficial de registro para que eles possam garantir a eficácia dos negócios jurídicos. Até 1988 era o governador de estado quem nomeava os tabeliães, em geral alguém da família do tabelião anterior, dando a impressão (na prática, às vezes verdadeira) de que era uma atividade hereditária – práticas estas que remontam ao modelo patrimonialista.

A Constituição de 1988 e a Lei 8.935/94 mudaram esta regra, estabelecendo que, para ser tabelião ou oficial de registro, é preciso ser bacharel em Direito aprovado em concurso público específico, conforme disposto:

§ 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Embora a prática "hereditária" de concessão de cartórios tenha sido modificada dadas as novas regras da legislação, ainda prevalecem algumas regalias para aqueles que estão envolvidos no serviço cartorial, ou seja, nem todos têm igualdade de direitos ao requisitar a posse de um cartório. Em julho de 2013, a Câmara dos deputados aprovou novas regras para concursos de titulares de cartório. O texto foi aprovado em caráter conclusivo e altera a Lei dos Cartórios (8.935/94). Os critérios para posse como titular de cartório de notas e registro são ampliados nesta proposta. Quem tiver sido condenado definitivamente por crime contra a

administração pública ou a fé pública não poderá tomar posse. O texto também condiciona o ingresso a quem tiver, no mínimo, três anos de escrevente em cartório ou cargo semelhante ou ainda três anos de serviços como advogado. Desta forma, observa-se que as mudanças ocorridas na legislação que orienta as práticas cartoriais não desnaturalizaram os condicionantes do patrimonialismo ainda vigente.

As vagas para titular de cartório são destinadas prioritariamente para trabalhadores cartoriais que atuam na mesma área (por exemplo, de registro de imóveis) por concurso de títulos. O segundo critério é a remoção para cartórios de natureza diferente a partir de concurso de provas e títulos. O tempo em cartório dos trabalhadores concursados será comprovado por certidão da Corregedoria-Geral da Justiça de cada estado, em caso de servidores públicos, ou por certidão do titular do estabelecimento, para trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, Decreto-lei 5.452/43). Somente depois desses dois critérios de remoção deverá ocorrer concurso público para qualquer cidadão participar. Essas ordenações prescritivas destoam dos princípios de igualdade de direito da democracia contemporânea, mais que isso, conferem práticas de favoritismo, beneficiando cidadãos que estejam, de alguma forma, envolvidos com as atividades do serviço cartorial, por quaisquer que sejam os motivos e vinculações (como fora no passado). Mesmo que a legislação constitucional tenha instituído o concurso público como uma prática democrática, na realidade se prestigia a competência e a experiência como formas de ingresso na atividade, dificultando a igualdade democrática.

Vale lembrar que como observado, por muitos anos no Brasil, a concessão dos cartórios se deu por relações personalistas existentes entre governantes e pessoas de sua confiança. Desta forma, os demais cidadãos, que não mantinham relacionamentos pessoais com tais governantes, encontravam-se fora do leque de possibilidades para conseguir a concessão de um cartório. Essa situação se complicava ainda mais, uma vez que o direito de posse do cartório era repassado para os filhos do proprietário (lógica da hereditariedade) ou alguém de sua confiança, perpetuando a impossibilidade de outros gozarem do direito de posse de um cartório. Tais características do sistema cartorial refletiam o culto do tradicionalismo, tão característico da dominação tradicional do Patrimonialismo.

Ademais, a maioria dos cartórios, com funções públicas, foram doações feitas pelos governantes monárquicos e republicanos. Nasceram como presentes, doações ou concessões para alguém próximo do poder político por algum serviço prestado ou simplesmente para alguém de confiança e do círculo de relações do governante, passados de pai para filho até recentemente, como discutido nos parágrafos acima. Isso em um cenário em que os proprietários desses cartórios públicos constituíam figuras respeitáveis, como até hoje constituem um dos lobbies mais importantes do país, especialmente os cartórios que prestam serviço para o setor da construção civil.

De modo geral, como já demonstrado, estas conotações do serviço cartorial exprimem características evidentes do Patrimonialismo, dentre as quais se destacam as relações personalistas. Faoro (2000) afirma que tais relações eram comuns no estamento, que configurava-se como um grupo de pessoas que governam o Estado restringindo os interesses de outros grupos, estabelecendo ditames de comportamento econômico segundo seus interesses e para seu benefício. Ora, por longo tempo, os escrivães de cartórios representaram esse estamento no Brasil, tendo total autonomia para gerenciar serviços que são totalmente necessários para a sociedade em geral.

A forma como eram concedidos os cartórios, por meio de indicação do governante, mostra-se também um exemplo de relações personalistas e, portanto, do Patrimonialismo existentes no sistema cartorial brasileiro. Portela Jr. (2012) menciona que no Patrimonialismo o senhor é quem decide sobre a delimitação das "competências" de seus funcionários. O funcionário é "ocasional", isto é, de incumbência circunscrita pela finalidade objetiva concreta de sua tarefa e selecionado segundo a confiança pessoal, não segundo a qualificação. Nos cartórios, a concessão e o direito de oferecer os serviços cartoriais eram conferidos para os escolhidos do governante, sem analisar a capacitação destes para exercer o cargo.

Apesar das modificações realizadas na lei acerca do processo de concessão ainda não se pode assumir que tais modificações têm caráter democrático em sua totalidade, pois como já denotado, ainda existem práticas de preferência no processo seletivo que privilegiam as pessoas que já trabalham e (ou) são proprietários de cartórios, perpetuando a presença de tais agentes nestas estruturas, sem mencionar o burocratismo que envolve o processo de desenvolvimento de novas unidades cartoriais, o que configura um sistema excessivamente rígido que dificulta a consolidação de práticas mais democráticas. A questão inerente a essa situação é que os cartórios se configuram como um monopólio regulamentado pelo governo, ou seja, as pessoas dependem de seus serviços para resolver suas pendências, por exemplo, autenticar um documento, transferir uma escritura, registrar um imóvel, e têm unicamente nos cartórios a possibilidade de resolvê-las. Ademais, os cartórios cobram taxas das mais diversas para prestarem seus serviços e como são os únicos detentores do direito de prestá-los, os indivíduos se veem obrigados a pagar o preço cobrado, sem grandes possibilidades de questionamento, ainda que a Constituição de 1988 garanta a gratuidade de alguns serviços como registros de nascimento, casamento e óbito. Essa centralidade dos serviços notariais e registrais nos cartórios remete a outra característica do Patrimonialismo, a centralização da administração, que inflexibiliza os processos e causa insatisfação nos usuários, dados o excesso de burocracia e os preços altos cobrados por serviços que são prestados unicamente por eles.

Outros elementos que emergem estão relacionados com a concepção de poder e dominação nos postulados weberianos, compreendendo o poder do cartório como uma instituição capaz de impor suas práticas apesar das resistências sociais de seus usuários. Além disso, a questão da dominação torna-se aparente nas práticas cartoriais, tendo em vista que os usuários são impossibilitados de alcançarem seus objetivos de natureza jurídica e extra-jurídica se não se submeterem às regras e leis estabelecidas pelo sistema cartorial. Outra característica patrimonial que se configura no sistema cartorial é a questão do poder comum que atua no sentido de garantir a segurança jurídica para todos. Todavia, essa segurança dos procedimentos cartoriais envolve a submissão voluntária do usuário em relação ao que é estabelecido pelo cartório, na medida em que este busca ter garantido seu direito de posse.

Assim, constata-se que as práticas cartoriais elucidadas e a forma como se constitui essa instituição na sociedade, tanto em tempos antigos como na contemporaneidade, materializam características patrimoniais de um modo sutil. Essas características vão contra os pressupostos da democracia, uma vez que não proporcionam direitos iguais para aqueles que buscam a concessão de cartórios e fecha-se o debate acerca de suas práticas cotidianas, dada a falta de informação aos cidadãos sobre os processos executados, incluindo a cobrança de taxas abusivas. Por se tratar de um serviço monopolizado e extremamente necessário aos cidadãos, considera-se que essa realidade precisa ser modificada, repensada e até mesmo discutida academicamente para se pensar caminhos mais profícuos que alinhem as práticas cartoriais aos desejos sociais de uma democracia plena e vigorosa.

Em termos societais, por mais que se discuta sobre o estado democrático de direito no Brasil, a questão da predominância da maioria (elemento basilar do Estado Democrático) ainda não se manifesta nas práticas cotidianas dos cartórios, inclusive porque tais práticas ainda não se assumiram como neopatrimoniais (como sugere Schwartzman, 1982), ou seja, um contexto de práticas em que o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo. Neste sentido, os interesses dos usuários de cartórios restringem-se aos fins patrimonialistas de benefícios particulares e não sociais, violando a ideologia da democracia participativa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio objetivou discutir a materialização de práticas patrimonialistas no sistema cartorial brasileiro, em um contexto contemporâneo marcado pelo regime democrático. Optou-se por analisar os cartórios, dadas as suas peculiaridades em termos de propriedade, o que acabou por se mostrar como uma marcante característica patrimonial. O fato é que os cartórios são órgãos privados, mas que, no passado, eram concedidos a pessoas

próximas e de confiança dos governantes e essa posse se perpetuava na família, cabendo ao proprietário repassar tal posse a quem lhe conviesse. A concessão foi modificada em 1994, passando a se realizar concursos públicos para aqueles que almejassem a propriedade de um cartório. Recentemente, em 2013, novas modificações garantiram direitos de preferência àqueles que já atuam no serviço notarial e apresentam qualificação e competência nesse campo de atuação, ou em atividades correlatas.

Esse aspecto peculiar aos cartórios configura uma forte relação personalista, marcadamente patrimonialista, ainda existente no Estado democrático que o Brasil vivencia na atualidade. Ainda que se trate de algo público, os governantes continuam tendo condições para influenciar os processos de concessão, inclusive porque os processos administrativos são particulares. Além disso, constatou-se que na dinâmica dos cartórios preexistem práticas de favoritismos e processos seletivos marcados por ordenações excludentes, que desmerecem o estado democrático. Outra característica patrimonial observada é a centralização administrativa, uma vez que cabe unicamente ao cartório a resolução de uma série de questões de ordenação burocrática e constitucional da vida em sociedade, deixando os cidadãos à mercê dos ditames e prerrogativas por eles instituídas. Acredita-se que se trata de um monopólio nos serviços notariais e registrais, que possibilita aos cartórios trabalharem sem concorrência direta, gozarem de certas regalias junto ao poder público e, ainda, ditarem regras, valores e procedimentos com considerada autonomia, por meio do que Weber denominou “dominação tradicional”.

As práticas observadas no serviço cartorial brasileiro caracterizam-se como inerentemente patrimoniais e ferem os princípios democráticos vigentes, violando a proposta de igualdade de direito e de participação efetiva da sociedade. Infere-se ainda que as práticas cartoriais, em seus aspectos procedimentais, além de materializarem características patrimonialistas, não contribuem para o fortalecimento da democracia, tampouco estão alinhadas com os interesses públicos de uma coletividade em termos de igualdade de direitos. Nestes termos, é emergente o provimento de mudanças e alterações nas práticas do serviço notarial e de registro, vislumbrando a adoção de mecanismos mais transparentes e abertos aos cidadãos, consoante aos valores e princípios de uma democracia plena.

É sabido que o Patrimonialismo desenvolveu uma cultura autoritária, centralista, individualista, privatista e antissocial, sem qualquer consciência participativa em relação ao bem estar social. Por isso, por mais que seja realidade o fato de instituições como os cartórios materializarem certas práticas desta lógica patrimonial, há que buscar mudanças e instigar o debate acadêmico e político rumo à construção de novas práticas sociais assentadas nos princípios da coletividade, da cidadania inclusiva e da igualdade de direito, tão necessárias à sedimentação da democracia em sua plenitude.

Parafaseando Mesquita Jr. (2003), os cartórios configuram uma instituição odiosa da qual o Brasil ainda não conseguiu se livrar, haja vista que tornaram-se um “Estado dentro do Estado”, que impunemente desafiam a Constituição e as leis, submetendo-as a seus interesses e caprichos. Nestes termos, é difícil falar em democracia deliberativa, em estado democrático de direito e em participação social, dado um contexto de permanente legitimação das práticas cartoriais. Assim, sugere-se que sejam empreendidos novos estudos tendo os usuários como sujeitos de pesquisa a fim de investigar a percepção dos mesmos em relação às práticas cartoriais vigentes. Outra sugestão envolve realizar uma discussão teórica sobre a aplicabilidade do neopatrimonialismo na realidade cartorial, como um mecanismo de se pensar na concretude de práticas capazes de superar a ideologia patrimonialista e reforçar o ideal democrático.

## REFERENCIAS

- Avritzer, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Batalha, W. S. C. (2007). *Comentários à lei de registros públicos*. 4. ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Forense, v. 1.
- Bloch, R. A.; Balassiano, M. (2000). A democratização da gestão pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. *RAP*. Rio de Janeiro 34(1):145-64, Jan./Fev.

- Bobbio, N. (1994). Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense.
- Bresser Pereira, L. C. (2005). Democracia republicana e participativa. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 71, p. 77-9.
- Buarque de Holanda, S. (1969). *Raízes do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.
- Certifixe (2016). Disponível em <https://www.certidao.com.br/portal/certifixe/inicio.php>. Acesso em 12 Jun. 2016.
- Chauí, M. (2013). As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo. *Teoria e Debate*. v. 113, 2013. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/manifestacoes-de-junho-de-2013-nacidade-de-sao-paulo>. Acesso em 27 jun. 2016.
- D'Araújo, M. C. (2011). Sobre partidos e qualidade da democracia no Brasil. Disponível em [http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/Desigualdade5\\_Celina.pdf](http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/Desigualdade5_Celina.pdf). Acesso em 13 Jun. 2016.
- Dahl, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: EdUnB.
- Faoro, R. (2000). *Os donos do poder*. 10.ed. São Paulo: Globo; Publifolha.
- Finley, M. I. (1988). *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro, Graal.
- Hirst, P. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Martins, L. (1997). *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258&Itemid=69>. Acesso em 10 de julho de 2016.
- Mesquita Jr, G. (2003) *Proposta de Emenda à Constituição n. 62: Cartórios, o reino da burocracia*. Senado Federal, Brasília.
- Nascimento, J. V.; Siqueira, J. H. S.; Nardocci, I. M. (1996). *Compra e venda de homens negros: uma prática cartorial no século XIX*. *Revista Coleção Mestrado em Linguística*. Disponível em <file:///C:/Users/USER/Downloads/396-1150-1-PB.pdf>. Acesso em 13 Jun. 2016.
- Oliveira, V. C. S; Pereira, J. S.; Oliveira, V. A. R. (2010). Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. *CADERNOS EBAPE. BR*, v. 8, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, Set.
- Portela Jr. A. (2012). Florestan Fernandes e o conceito de Patrimonialismo na compreensão do Brasil. *PLURAL, Revista do Programa de Pós Graduação em Sociologia da USP*, São Paulo, v.19.2, 2012, pp.9 -27.
- Rocha, C. V. (2011). *Gestão Pública Municipal e Participação Democrática no Brasil*. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 171-185.
- Rocha Neto, L. H. (2007). *A formação do estado brasileiro: Patrimonialismo, burocracia e corrupção*. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*. Disponível em <https://bdt.d.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/2598/1589>. Acesso em 13 jun. 2016.
- Rodrigues, A. T. (2011). *A Democracia como invenção política*. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 22, p. 209-211.
- Schwartzman, S. (1982) *Base do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, 3 ed. Editora Campos.
- Silva, B.; Miranda Netto A. G. (1987), (Coord.). *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Sorj, B. (2001). *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2ª Ed.
- Weber, M. (1982). *Ensaio de sociologia*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Guanabara.
- Weber, M. (2000). *Economia e sociedade*. v. 1. Brasília: Editora UnB.
- Weber, M. (2004). *Economia e sociedade*. v. 2. Brasília: Editora UnB.

CC BY-NC-ND