

Mateus Boldrine Abrita

Professor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul
mateusabrita@hotmail.com

Walter Guedes da Silva

Professor Adjunto da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul,
Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo
guedes@uems.br

Patrimonialismo e estamento burocrático no Brasil contemporâneo: debate baseado em Florestan Fernandes e Raymundo Faoro

Resumo

O objetivo deste artigo é o de apresentar as principais ideias de Florestan Fernandes e de Raymundo Faoro, no tocante ao patrimonialismo e ao estamento burocrático, e apontar possíveis convergências dessas ideias. Enquanto procedimento metodológico, este trabalho fundamentou-se na literatura e em dados empíricos para identificar as evidências da presença desse fenômeno na realidade brasileira atual. Quando se observa os dados e as análises sobre a estrutura tributária brasileira, o sistema penal e os gastos com a “elite” política nacional, verifica-se indícios de que o patrimonialismo e o estamento burocrático ainda fazem parte da realidade brasileira. Mesmo após a “modernização” ocorrida, as análises de Florestan Fernandes e Raymundo Faoro ainda são muito válidas para explicar o Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: Patrimonialismo, Estamento Burocrático, Florestan Fernandes, Raymundo Faoro.

Abstract

PATRIMONIALISM AND BUREAUCRATIC STATE IN CONTEMPORARY BRAZIL: DEBATE BASED ON FLORESTAN FERNANDES AND RAUMUNDO FAORO

The aim of this article is to present the main ideas of Florestan Fernandes and Raymundo Faoro, with respect to patrimonialism and bureaucratic state and to point out possible convergences of these ideas. As a methodological procedure, this research was based on literature and empirical data to identify the evidence of the presence of this phenomenon in the current Brazilian reality. When the data and analyzes on the Brazilian tax structure, the penal system and the expenditures with the national political "elite" are observed, signs that the patrimonialism and the bureaucratic state are still part of the Brazilian reality can be verified, even after the "modernization" happened and, that the analyzes of Florestan Fernandes and Raymundo Faoro are very valid to explain contemporary Brazil.

Key-words: Patrimonialism, Bureaucratic State, Florestan Fernandes, Raymundo Faoro.

1. Introdução

O patrimonialismo foi um conceito trabalhado por Max Weber (1864-1920), que buscou analisar a forma ou o modo do exercício de poder de dominação que ocorre na sociedade nos aspectos político e econômico. Esse fenômeno é marcado por uma miscelânea entre o público e o privado quando um grupo ou indivíduo utiliza o Estado em benefício particular. Isso pode ocorrer de modo ilegal ou dentro da legalidade quando certas normas são estabelecidas num contexto de privilégios e benefícios.

Os pensamentos de Florestan Fernandes e Raymundo Faoro contribuem para a compreensão do Brasil no que concerne, principalmente, ao patrimonialismo e ao estamento. Mesmo que os autores possuam correntes teóricas distintas, é possível observar alguns pontos em comum na obra de ambos. Ávila (2014) argumenta que um dos pontos que pode servir de união no pensamento dos autores é a influência de Max Weber em suas análises, principalmente no que diz respeito à dominação de um grupo social restrito sobre a sociedade em geral. Enquanto Fernandes enfatiza a dominação senhoril patrimonialista, Faoro aponta o estamento burocrático como preponderante no desenrolar da sociedade. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é o de apresentar as principais ideias de Florestan

Fernandes e Raymundo Faoro, no tocante ao patrimonialismo e ao estamento burocrático e apontar possíveis convergências dessas ideias. Por fim, buscar-se-á, na literatura e em dados empíricos, evidências da presença desse fenômeno na realidade brasileira atual.

O trabalho está dividido em sete partes, incluindo a introdução e as considerações finais. Inicialmente, será realizado um levantamento teórico sobre Max Weber e o patrimonialismo; posteriormente, serão apontadas as principais ideias de Raymundo Faoro e Estamento burocrático; a seguir, uma discussão do pensamento de Florestan Fernandes e do Patrimonialismo; também serão apontadas algumas convergências e divergências entre ambos; por fim, será feito um levantamento de dados e da literatura empírica para verificar indícios desses elementos na realidade contemporânea brasileira.

2. Max Weber e o patrimonialismo

Da categoria weberiana advém uma série de obras clássicas da interpretação do Brasil em relação ao patrimonialismo, como aquelas de autoria de Sérgio Buarque de Holanda (1995), Raymundo Faoro (1979), Florestan Fernandes (1981), entre outros. Gandini (2008) argumenta que Weber diferencia três tipos de estruturas de dominação de acordo com a legitimidade: a carismática, a tradicional e a racional-legal. Weber aponta e faz toda uma análise sobre as práticas inerentes a cada estrutura de dominação. A dominação legal apresenta uma autoridade legal-burocrática, já a patrimonial, uma autoridade tradicional com preponderância de domínio pessoal.

A estrutura de dominação legal baseia-se na crença de que se obedece à lei elaborada através de procedimentos considerados corretos – e não à pessoa, em virtude de seu direito próprio. Aquele que ordena, o “superior”, também supostamente obedece à lei ou normas formalmente abstratas. Somente neste caso é possível a criação de novos direitos. O quadro administrativo – burocracia – é composto por funcionários, que igualmente têm o seu procedimento regulamentado por leis e que são assalariados, ou seja, não são detentores dos meios necessários à administração (GANDINI, 2008, p. 201).

Weber (2000) destaca que, no modo de dominação legal, o funcionário é caracterizado por vários elementos que o diferenciam do trabalhador que está inserido no modo de dominação tradicional:

O tipo de funcionário é aquele com formação profissional, cujas condições de serviço se baseiam num contrato, com pagamento fixo, graduado segundo a hierarquia do cargo e não segundo o volume de trabalho, e direito de ascensão conforme regras fixas. Sua administração é trabalho profissional em virtude do dever objetivo do cargo. Seu ideal é: proceder *sine ira et studio*, ou seja, sem a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente, 'sem consideração da pessoa', de modo estritamente formal, segundo regras racionais ou, quando elas falham, segundo pontos de vista de conveniência 'objetiva'. O dever de obediência está graduado numa hierarquia de cargos, com subordinação dos inferiores aos superiores, e dispõe de um direito de queixa regulamentado. A base do funcionamento técnico é a disciplina do serviço (WEBER, 2003, p. 129).

A estrutura de dominação, de acordo com a legitimidade nomeada por Weber, está alinhada com uma estrutura moderna de Estado, quadro administrativo hierarquicamente orientado com empresas capitalistas privadas, e pode ser apontada como um tipo de dominação que favorece mais ao desenvolvimento do sistema capitalista.

Para Weber (2003, p. 131), no caso da dominação tradicional, obedece-se à pessoa pela crença nas ordenações e nos poderes senhoriais. "O tipo daquele que ordena é o 'senhor', e os que obedecem são 'súditos', enquanto o quadro administrativo é formado por 'servidores'". Andrade (2004) aponta que o conceito abordado por Weber, incluído no tipo de dominação tradicional, foi inicialmente concebido como tipo ideal, porém, mesmo que não exista na forma pura, isto não é impeditivo que possa ocorrer de forma empírica.

Nesse sentido, Weber (2000) argumenta que a dominação tradicional desse tipo patrimonial é orientada por valores tradicionais ou crenças e não por regras e normas pré-estabelecidas. Assim, esse senhor possui servidores pessoais que vão ampliar seu poder e aumentar seu espectro decisório para o benefício próprio ou de um grupo.

Ainda de acordo com Weber (2000), o patrimonialismo estamental é caracterizado pelo fato de o administrador estar na posse de todos os meios de administração, ou de parte fundamental deles, e as oportunidades são tratadas como privadas. Weber analisa também que o patrimonialismo

não beneficia o capitalismo e seu desenvolvimento, pois as relações econômicas não possuem a lógica de serem trocadas no mercado e são fortemente marcadas pela tradição, logo, não são mercadorias. Todavia, também não são necessariamente excludentes.

Desse modo, de acordo com o autor supracitado, o desenvolvimento do mercado e do capitalismo, no modo de dominação tradicional, encontra limites. Isso porque o poder aquisitivo se concentra nas mãos de poucos, a previsibilidade e as regras formais não estão em linha com o planejamento econômico, bem como não existe uma administração eficiente no que diz respeito à técnica, pois é caracterizado pela tradição e pela pessoalidade; o poder ocorre em grande parte de modo arbitrário e guiado por vontades pessoais, logo, a racionalidade formal e a economia planejada com eficiência econômica racional são impedidas de ocorrer nessa sociedade sendo substituídas por uma economia de tradições.

De acordo com Andrade (2004), as características típicas do patrimonialismo, como a arbitrariedade e a imprevisibilidade, são obstáculos impeditivos ao desenvolvimento do sistema econômico capitalista, uma vez que, no patrimonialismo, há uma dominação política que não separa as esferas pública e privada.

3. Faoro e o estamento burocrático

Em “Os Donos do Poder”, Raymundo Faoro (1979) apresenta uma interpretação importante das origens e do desenvolvimento de um Estado brasileiro, não de uma nação brasileira malograda por ação do próprio Estado. O autor argumenta sobre um Brasil que, concebido por uma empreitada portuguesa, preservou diversas características lusitanas.

Faoro (1979) analisa a formação do Estado português partindo do entendimento de que a sociedade feudal europeia havia sido estruturada em três estamentos: o clero, a nobreza e o povo. Assim, sua tese reside no conceito de estamento burocrático, o qual está associado ao patrimonialismo, privilégios extra econômicos e, por outro lado, ao desenvolvimento das estruturas institucionais e políticas centralizadas e não racionais,

com destaque especial para uma constante adaptação aos mecanismos de continuidade e permanência nas estruturas políticas de uma sociedade.

Em Faoro, percebe-se que as características institucionais e administrativas da metrópole portuguesa evidenciam, desde as origens do Estado Nacional, a concentração do poder e da riqueza nas mãos do rei e/ou soberano. Assim, este, como detentor e controlador – via dominação tradicional – das forças políticas e econômicas da metrópole, determinava a criação de companhias, distribuía cargos e títulos como privilégios a um estamento burocrático. Em nome da nação, voltava-se à obtenção de lucros, para o que contava com a obediência dos subordinados (TAVARES; FONSECA, 2009, p. 64).

De acordo com Faoro (1979), a direção dos negócios da Coroa portuguesa exigia o trato da empresa econômica, requeria um grupo de conselheiros e executores sob a incontestável supremacia do soberano, havendo não apenas tributos a recolher, mas também a participação do príncipe em todos os negócios. Para isso, o Estado se aparelha, sempre que a necessidade sugere, com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas. Essa corporação de poder que se estrutura numa comunidade é denominada estamento. Tavares e Fonseca (2009) auxiliam na compreensão dessa ideia:

A incontestável supremacia do soberano demonstra uma dimensão absoluta para tomar determinadas decisões privadas, usando todas as estruturas públicas, inclusive determinando e fazendo valer leis, não só em benefício próprio, mas também em benefício daqueles que desempenham determinadas funções em nome do soberano. Nesse contexto, é importante destacar que, de um modo geral, não existe a separação dos interesses privados dos soberanos em relação ao interesse público, sendo, assim, fundamental para o desenvolvimento do chamado estamento político e/ou burocrático (TAVARES; FONSECA, 2009, p. 61-62).

Outra importante análise de Faoro diz respeito à diferenciação em relação à formação de classes a partir de um grupo disperso e em benefício comum. Já no estamento político os seus membros buscam, pensam e atuam conscientemente em grupo qualificado para o exercício do poder, diferentemente da classe social; no estamento, a igualdade das pessoas não vigora, sendo, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social.

No estado patrimonial de estamento, a forma de domínio é de cima para baixo e um grupo de pessoas se aglutina para se “apropriar” do Estado, valendo-se da máquina estatal em proveito particular, ou seja, seriam os

“donos do poder”. Assim, o poder no Brasil é exercido por meio desse “estamento burocrático” e revela uma contradição no processo de modernização do país, cujas bases são instituições “anacrônicas” e comandadas por um “estamento burocrático”. Essas são as bases que fundamentam um sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado¹.

Desse modo, o capitalismo brasileiro politicamente orientado é caracterizado por uma relação de forças calcadas não na meritocracia ou na eficiência, mas na tradição, na força política e no carisma, que, por sua vez, se refletem nas leis, orientadas para benefícios de uma minoria que dirige o país. Bomfim; Martins; Aguiar (1996) auxiliam na compreensão desse fenômeno ao destacar a forte influência de Portugal e o caráter perverso dessa “classe” dirigente, no sentido de se perpetuar no poder e não ter uma consciência de nação brasileira. “Depois de ter sido, durante quase dois séculos, carne viva para a varejeira lusitana, o Brasil acabou incluindo na sua vida o próprio Estado que, de lá, emigrara, na plenitude da ignomínia lusitana” (BOMFIM; MARTINS; AGUIAR, 1996, p. 57). Faoro (1979) também argumenta que essa camada se modifica, renova-se, porém, mesmo com essas mudanças, não representa a nação:

[...] a situação estamental, como subtipo da dominação tradicional, abrange uma relação entre indivíduos e grupos, os quais desfrutam privilégios e honra social, os quais não dependem necessariamente da hereditariedade. Os interesses políticos, misturados aos econômicos e, sobretudo, a perpetuação no poder são cada vez mais importantes para explicar o comportamento dos indivíduos e dos governantes. Assim, fica explícita que essa situação estamental se desenvolve em sociedades onde as condições econômicas, sociais e políticas são frágeis (TAVARES; FONSECA, 2009, p. 62).

Desse modo, o Estado se confunde com o empresário, o empresário que especula, que manobra os cordéis do crédito e do dinheiro para o favorecimento de seus associados e para o desespero de uma faixa pequena, desenvolvendo-se o capitalismo de Estado e não o industrial. O patrimonialismo português gera externalidades no Brasil, “um grupo comanda a economia e toma as decisões que determinam as diretrizes a serem seguidas. Os atores que compõem este grupo podem mudar, mas a característica de eles decidirem de acordo com seus interesses não” (ÁVILA, 2014, p. 7).

O que Faoro (1979) traz como grande contribuição ao entendimento do baixo desenvolvimento econômico e social brasileiro está respaldado

nessa intrínseca relação entre o Estado burocrático e a iniciativa privada, naquilo que se constitui no estamento burocrático, uma relação através da qual a classe econômica se fortalece e expande com apoio estatal.

Essa relação de uso de agentes econômicos em relação à estrutura estatal se mantém por benefícios e um forte apoio para que determinados grupos e empresas mantenham-se no mercado; não raro, são os mesmos grupos e empresas que costumam financiar campanhas eleitorais de políticos e/ou partidos. Tal apoio pode se manifestar de várias maneiras, como benefícios fiscais, desburocratização, licitações dirigidas, informações privilegiadas etc. É evidente que essa relação de uso da esfera pública só existe na medida em que há elementos compensatórios, no caso, econômicos, o que mantém a engrenagem da corrupção ativa e atuante em todas as esferas estatais.

Com a pseudojustificativa de garantir o papel democrático do Estado e aumentar sua eficiência econômica e social, cria-se sistemas que burocratizam e aumentam seus gastos e, por conseguinte, de toda a sociedade. A ineficiência do Estado não pode ser atribuída ao discurso de “inchaço” do aparelho estatal, ela deve ser vista como um mecanismo de uso e benefícios privados da estrutura estatal, que o torna ineficiente, burocrático, corrupto e oneroso. É essa relação de uso, respaldada por um sistema altamente burocrático, que torna o Estado ineficiente. Tal burocracia é, no dizer de Rodrigues, Martins e Cruz (2010), um instrumento ideológico-racional de dominação, trajado pelo discurso de harmonia administrativa.

4. Florestan Fernandes: a revolução burguesa e o patrimonialismo

Segundo Fernandes (2010), ao colonizarem o território brasileiro, os portugueses transferiram a lógica de administração social vigente em Portugal, numa clara intenção de manutenção de um corpo institucional e de padrões que dessem a cara da nova colônia. Isso acontece desde a demarcação das sesmarias, com uma estrutura de poder que beneficiou os agentes da Coroa e fortaleceu o Estado patrimonial.

A estrutura fundiária do Brasil, assentada no grande latifúndio para o desenvolvimento de monoculturas, revela a lógica da concentração de poder nas mãos de poucos que exercem forte influência no Estado; não raro esses proprietários de terras ocuparam os cargos da esfera pública e legislaram em benefício próprio.

Florestan Fernandes apresenta, em algumas de suas obras, títulos paradoxais, a exemplo da obra "A Integração do Negro na Sociedade de Classes" (1964), na qual o autor analisou diversos dados referentes à população negra e mulata em São Paulo, especialmente na primeira metade do século XX. Pode-se concluir que a integração do negro na sociedade de classes não ocorreu de modo efetivo. Também a obra "A Revolução Burguesa no Brasil" (1981) mostra que não ocorreu de fato uma revolução burguesa no país nos moldes clássicos, com fortes rupturas, mas sim "à moda brasileira" com transformações importantes marcadas pelo gradualismo, por acomodação e negociação. Portanto:

Entende que a revolução burguesa no Brasil foi resultado de um processo que se desenvolveu lentamente, mas nem por isso menos efetivo quanto a seu sentido e desfecho: a consolidação das relações capitalistas e a consolidação do poder burguês. Todavia, assinala a existência de empecilhos para a construção de uma ordem competitiva a qual, por outro lado, representa ambiente propício para a expansão e permanência de estruturas estamentais. A vinda da corte portuguesa para o Brasil contribuiu para que o processo de independência se desse como uma alteração política que não decorreu imediatamente de causas econômicas endógenas, contribuindo para a permanência de instituições coloniais arraigadas, pois não houve ruptura drástica com a velha ordem (TAVARES; FONSECA, 2009, p.69).

O Brasil apresentou uma revolução burguesa bastante singular se comparada aos casos clássicos, como ocorreu nos Estados Unidos da América e na França, com uma ruptura drástica e muita violência. Isso não implica não terem ocorrido transformações e desenvolvimento capitalista no Brasil. Alguns pontos relevantes nas mudanças foram a urbanização, a industrialização e o deslocamento produtivo nacional do agrário/rural para o industrial/urbano; a escravidão foi substituída por trabalho assalariado e crescimento econômico. Já no campo das continuidades, pode-se destacar alta concentração de renda, poder e salários; exclusão de parte da população; não ocorrência de reforma agrária ampla; baixa participação popular nas mudanças e nos processos; acomodação de interesses e gradualismo. Ocorreu uma revolução à moda brasileira, o Brasil mudou, mas, para não

mudar de forma significativa e abrupta, foi realizada uma “revolução” de cima para baixo sem a presença do povo:

Nesse sentido, Florestan destaca que o processo de Revolução Burguesa no Brasil não se assemelha com os “casos clássicos”; se é verdade que as relações capitalistas tendem a se universalizar, a forma com que o processo concretamente ocorre em cada nação não é igual, pois cada qual tem suas peculiaridades históricas e institucionais; sinteticamente: cada nação constrói sua própria história, e por isso a ordem capitalista e competitiva, em certas circunstâncias, pode coexistir com o patrimonialismo e com a sobrevivência de estamentos (TAVARES; FONSECA, 2009, p.70-71).

A revolução burguesa foi mais um fenômeno estrutural do que episódico, que apresentou elementos alusivos aos casos clássicos, todavia, no concreto, revelou elementos muito diferentes das revoluções burguesas “tradicionais”. E, nesse aspecto, a questão do patrimonialismo ganha relevância.

Assim, a ausência de rupturas e a manutenção de algumas estruturas coloniais tornaram-se condições propícias para o desenvolvimento de arcabouço institucional, nas estruturas do Estado, alicerçado no patrimonialismo, onde a não diferenciação entre interesses privados e interesses públicos coexiste com a lógica capitalista de acumulação e, ao mesmo tempo, reforça o grau de acomodação da dinâmica competitiva. Mas, Florestan, assim como Faoro, deixa transparecer que o estamento é um fenômeno que está relacionado com a estrutura institucional desenvolvida ao longo da colonização portuguesa, mesmo sendo autorreforçado por grupos de “dentro” após a independência nacional (TAVARES; FONSECA, 2009, p.72).

Nesse sentido, Tavares e Fonseca (2009) argumentam que o Estado patrimonial (e estamental) no Brasil foi se consolidando em um grande período histórico e seu início remonta à expansão do capitalismo nas conquistas ultramarinas. Isso também é importante para revelar a própria lógica da revolução burguesa no Brasil, ou seja, a dinâmica de acomodação.

Ávila (2014) aponta que, com a independência, o estamento senhorial ganha certa representação política e penetra de modo mais contundente no poder, assim, o senhor passa a ser o “senhor-cidadão”, aquele que tinha *status* social, poder econômico e poder político, passando a ser o próprio Estado. Esse senhor-cidadão penetra no Estado e o utiliza cada vez mais para o seu próprio benefício. De acordo com Fernandes (1981), as elites se valem do Estado para manter suas estruturas sociais e promover o prestígio social, direcionando as estruturas para um monopólio do poder

político, assim como para condições econômicas e socioculturais que deveriam servir de base para a formação de um substrato para uma sociedade nacional brasileira.

O debate sobre patrimonialismo em Florestan Fernandes é muito rico. Como muito bem destaca Portela Junior (2012), não pode ser limitado a análises de períodos específicos do passado histórico. Essas relações podem ser, inclusive, apontadas como fatores que, na atualidade, se constituem em obstáculo para a conformação de uma ordem social democrática.

A respeito do patrimonialismo, Faoro (1979) destaca que as marcas dessa ordem burocrática são a sobreposição do soberano ao cidadão; um capitalismo de Estado; o enfraquecimento de liberdades públicas e econômicas; e uma íntima relação entre o soberano e os servidores públicos. Uma ordem que se garante através da burocracia estatal.

5. Elementos de aproximação e distinção entre Faoro e Fernandes na análise de estamento e patrimonialismo

Mesmo considerando que as ideias e análises de Florestan Fernandes e Raymundo Faoro apresentam diferenças importantes, também pode ser realizado um esforço para a compreensão de elementos em comum entre os dois autores. Um fator muito relevante de aproximação é a inspiração Weberiana, principalmente nas análises sobre estamentos. Embora Fernandes (1981) possua uma forte influência de Karl Marx, possivelmente até maior que de Max Weber, este último desempenha um importante papel nas similaridades entre ambos.

Ávila (2014) argumenta que uma semelhança importante entre os dois autores é a perspectiva de ambos em relação ao jogo de poder e interesses no Brasil. Ambos destacam que uma “elite” direciona toda uma população e que este “direcionamento” observa mais a lógica de representar seus próprios interesses do que os anseios da coletividade. Faoro aponta o estamento burocrático e Fernandes o senhor-cidadão, ambos comandando a sociedade em detrimento dos objetivos da própria sociedade.

Há que destacar, adicionalmente, que o segmento social que domina a Nação se apropria do Estado, nas palavras de Faoro. Filtra decisões e deixa o Estado a

serviço de poucos, como diria Florestan. A “sociedade civil” se torna porta-voz da população, nos termos de Florestan, mesmo que não haja representatividade e esteja até distante da realidade social, como pontua Faoro (ÁVILA, 2014, p. 10).

Embora ocorra diferenciação no fato de Faoro argumentar em favor de certa imutabilidade e Florestan Fernandes dar ênfase a continuidades e descontinuidades, ambos apresentam confluências, mesmo no âmbito dessas diferenças, como, por exemplo, a menção aos interesses de grupos. Os autores também não veem como impossibilidade a existência concomitante do modo de produção capitalista e do patrimonialismo, ou seja, mesmo com o avanço da industrialização e da racionalidade, o patrimonialismo continua presente. Outro importante elemento de proximidade é a formação de uma burocracia ancorada na tradição e semelhante ao patrimonialismo. “A burocracia, ancorada na tradição, se assemelha com a influência do patrimonialismo de Florestan, a qual para Faoro deixa de ser pessoal e se converte em estatal” (ÁVILA, 2014, p. 11).

Desse modo, Raymundo Faoro vai dar ênfase à dominação por estamento burocrático, já Florestan Fernandes coloca peso no patrimonialismo e no “estamento senhorial”. Mesmo com abordagens diferentes, é possível observar elementos de aproximação entre os dois autores a respeito desse fenômeno característico do Brasil.

6. Evidências do patrimonialismo e do estamento burocrático no Brasil contemporâneo

Segundo Mourão (2015, p. 56), a ordem política brasileira atua em detrimento da liberdade e da democracia, o que limita as possibilidades de desenvolvimento uniforme. Essa ordem política patrimonialista, transplantada de Portugal, legitima-se no Brasil por um patronato, “sendo que esse modelo político caracteriza-se por ser particularista e excludente e, desse modo, em detrimento de uma ‘cultura’ de direitos universais, firma uma cultura de privilégios outorgados pelo Estado a esse patronato político”.

Essa ordem política estatal restringe a liberdade e, conseqüentemente, limita a atuação da sociedade civil que fica alijada do direito à própria cidadania e da possibilidade de emergência de uma sociedade competitiva.

As decisões a respeito da função do Estado e da distribuição dos recursos públicos deixam de ser tomadas em prol da sociedade para atender os interesses de grupos e agentes econômicos, bem representados no atual cenário brasileiro; esse cenário envolve troca de favores, empregos e cargos, “na manipulação e fraude nas licitações, no favorecimento de desvios de recursos públicos a partir das emendas parlamentares e verbas públicas, e na defesa de políticas públicas visando retribuir favores e/ou privilegiar empresas ou interesses particularistas” (MOURÃO 2015, p. 57).

Alguns elementos podem ser apontados como expoentes de indícios do fenômeno tratado por Florestan Fernandes e Raymundo Faoro no Brasil. Dentre eles, a estrutura tributária brasileira, que é marcadamente regressiva e tributa mais os contribuintes de baixa renda, relativamente aos de maior renda; o sistema penal, caracterizado por apresentar uma população carcerária composta, quase que exclusivamente, por pessoas de baixa renda, negras e sem escolaridade; e a existência de uma elite política que possui acesso legal a benesses e regalias de ordem financeira e outras que estão em enorme dissonância com a realidade de um país de renda média e que possui sérios problemas de miséria, desemprego, precarização do trabalho e outras mazelas socioeconômicas.

Um importante indício que pode ser observado da existência do patrimonialismo e estamento no Brasil diz respeito à estrutura tributária brasileira, que beneficia quem possui maior renda e cobra mais tributos da base da pirâmide, configurando, assim, um privilégio para quem dirige o país, pois quase sua totalidade é composta por pessoas com nível de renda elevado.

O trabalho de Pintos-Payeras (2010) ajuda na compreensão dessa realidade. O autor analisou a carga tributária no Brasil por nível de renda familiar *per capita*; para tanto, levantou as alíquotas dos impostos indiretos, tomando como base as normas tributárias da Federação, das Unidades da Federação e de suas respectivas capitais e cruzando essas informações com os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2002-2003. Os resultados podem ser observados na tabela 1.

O autor concluiu que a carga tributária total no Brasil é regressiva quando tomada a renda como base, ou seja, a carga total sobre a renda (%) tende a cair conforme ela se eleva. Por exemplo, quem possui renda familiar

de até 120 reais, paga quase 23% de carga tributária, já para quem possui mais que 3.840 reais de renda familiar, esse valor se reduz para 17,29%. Isso ocorre porque os impostos indiretos possuem uma alta representatividade na composição dos tributos no país, principalmente se comparados com os impostos diretos que são, por natureza, mais progressivos. A carga tributária direta representa 6,83% da renda média e os impostos indiretos representam 12,96%. Outra questão agravante levantada pelo autor diz respeito à seleção dos produtos na hora de tributar, que muitas vezes se mostra inadequada.

Tabela 1

CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL SOBRE A RENDA FAMILIAR DOS BRASILEIROS PARA AS CLASSES SELECIONADAS (2002-2003)

CLASSES DE RENDA FAMILIAR <i>PER CAPITA</i> (R\$1)	CARGA TOTAL SOBRE A RENDA (%)
ATÉ 120	22,99
MAIOR QUE 120 ATÉ 240	20,37
MAIOR QUE 240 ATÉ 360	19,55
MAIOR QUE 360 ATÉ 480	19,50
MAIOR QUE 480 ATÉ 600	19,32
MAIOR QUE 600 ATÉ 720	19,79
MAIOR QUE 720 ATÉ 960	20,12
MAIOR QUE 960 ATÉ 1.200	20,37
MAIOR QUE 1.200 ATÉ 1.440	19,75
MAIOR QUE 1.440 ATÉ 1.920	21,41
MAIOR QUE 1.920 ATÉ 2.640	20,53
MAIOR QUE 2.640 ATÉ 3.840	20,25
MAIOR QUE 3.840	17,29
BRASIL	19,79

Fonte: Pintos-Payeras (2010).

Mesmo passados vários anos após este estudo, essa realidade infelizmente não se modificou. De acordo com a FIESP (2017), que realizou uma pesquisa para o ano de 2015, famílias que possuem renda de até

dois salários mínimos ao mês gastam até 46% de tudo que ganham com tributos embutidos no consumo; já para os que recebem mais de 25 salários mínimos por mês, esse valor cai para 18%. Ainda de acordo com a publicação, o Brasil possui 18% das receitas oriundas de tributação sobre a renda; já os países da OCDE, 37%. As tributações sobre bens e serviços são em média 25% nos países da OCDE contra 51% da carga tributária no Brasil, ou seja, a realidade perversa da estrutura tributária no Brasil está presente na atualidade.

A estrutura da população carcerária no Brasil pode dar outro indício dos elementos que Fernandes e Faoro analisaram para ao Brasil. De acordo com levantamento nacional de informações penitenciárias (BRASIL, 2014), o perfil do encarcerado brasileiro é o de jovens negros de baixa renda e escolaridade, fato que oferece indícios de que os delitos cometidos pelos mais abastados ficam, muitas vezes, sem o mesmo rigor punitivo, em comparação aos delitos cometidos pelas camadas mais pobres e desfavorecidas da população.

Tabela 2
FAIXA ETÁRIA DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE (2014)

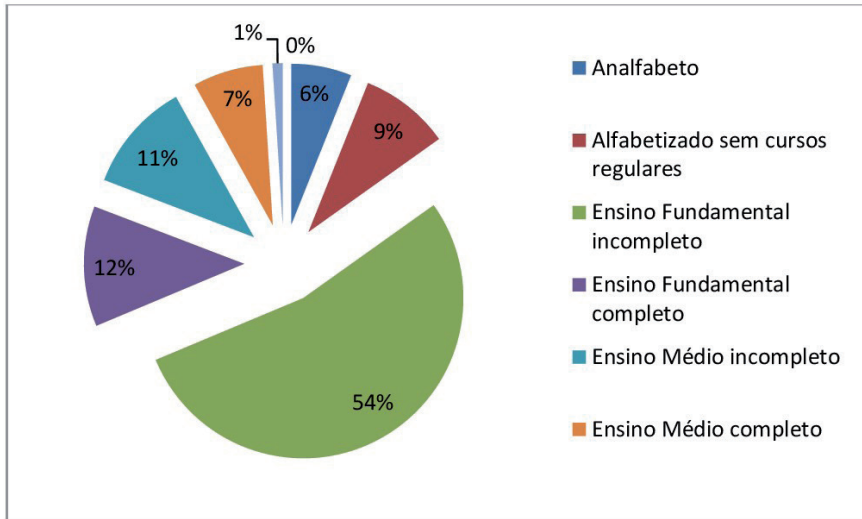
FAIXA ETÁRIA	%
18 A 24 ANOS	31
25 A 29 ANOS	25
30 A 34 ANOS	19
35 A 45 ANOS	17
46 A 60 ANOS	7
61 A 70 ANOS	1
71 ANOS OU MAIS	0

Fonte: Brasil (2014).

O levantamento conseguiu obter informações de 70% da população carcerária e, nessa amostra, pessoas de 18 até 34 anos representam 75% das pessoas privadas de liberdade (tabela 2).

Gráfico 1

ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO PRISIONAL BRASILEIRA (2014)



Fonte: Brasil (2014).

Em relação à raça, cor ou etnia, os negros são 67% da população privada de liberdade, enquanto representam 51% da população do país. Em relação à escolaridade, ela é muito baixa para a população prisional brasileira: oito em cada dez pessoas estudaram no máximo até o ensino fundamental. Ademais, cerca de 30% da população do país completou o ensino médio; já entre as pessoas privadas de liberdade, esse valor cai para 7% (gráfico 1).

Um dos mais emblemáticos exemplos do patrimonialismo e do estamento burocrático no Brasil é representado pela classe política, que, não raro, legisla e formula leis e normas em causa própria. As tabelas 3 e 4 foram elaboradas a partir dos dados de Mendes (2009), que sistematizou os estudos da organização Transparência Brasil, confirmando que os parlamentares brasileiros são os que mais pesam no bolso dos cidadãos na comparação com sete outros países; e que o Congresso Brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os parlamentos de onze países.

Pode-se observar na tabela 3 que, no Brasil, o vencimento dos parlamentares em relação ao PIB *per capita* é o mais elevado da amostra e

fica na frente de países desenvolvidos como França, EUA, Alemanha, Grã-Bretanha e Itália. Esse indicador revela a discrepância entre o vencimento parlamentar e a renda média da população em geral. Até mesmo em termos nominais o vencimento do parlamentar brasileiro é bastante elevado, sendo superior ao da França e ao da Grã-Bretanha e muito próximo ao da Alemanha, países que possuem uma renda média muito superior à brasileira.

Uma importante informação da tabela 4 é a despesa total dos parlamentares em salários mínimos, ou seja, um indicador que reflete a distância entre o que os parlamentares gastam e a renda da maior parte da população contribuinte. Nesse aspecto, o Brasil apresenta um valor muito elevado de 1.228.355 reais, de longe o mais elevado entre os países.

Tabela 3

VENCIMENTO ANUAL DE PARLAMENTAR EM DIFERENTES PAÍSES: 2009 (EM R\$ E EM % DO PIB *PER CAPITA*)

País	Parlamentar	Vencimento anual (R\$)	Vencimento / PIB <i>per capita</i>
Brasil	Deputado	247.680	12,7
Brasil	Senador	247.680	12,7
Chile	Senador	304.752	11,0
México	Senador	267.524	9,4
Chile	Deputado	223.027	8,0
Itália	Deputado	395.707	6,5
Itália	Senador	325.554	5,3
México	Deputado	139.780	4,9
Alemanha	Deputado	259.259	3,8
EUA	Deputado	338.786	3,7
EUA	Senador	338.786	3,7
França	Deputado	236.966	3,5
Grã-Bretanha	Deputado	213.262	3,0
França	Senador	183.086	2,7

Fonte: Mendes (2009).

Tabela 4

DESPESA TOTAL DOS PARLAMENTOS DE DIFERENTES PAÍSES EM 2009

País	Orçamento total (R\$ milhões)	Por habitante (R\$)	Por PIB <i>per capita</i>	Em Salários Mínimos
Alemanha	2.104	26	34.403	54.235
Argentina	428	11	13.185	86.802
Brasil	6.068	32	334.920	1.228.355
Canadá	953	29	13.609	33.693
Chile	207	12	7.889	37.434
Espanha	518	12	9.576	33.829
EUA	8.174	27	95.185	401.409
França	2.154	34	35.558	54.705
Itália	3.767	64	62.518	133.699
México	1.187	11	53.092	571.793
Portugal	219	21	4.912	20.654
Reino Unido	1.423	23	20.464	39.147

Fonte: Mendes (2009).

Por meio da análise dos dados, podemos observar que a realidade financeira do parlamento brasileiro está muito descolada da realidade financeira da população em geral, e isso pode servir de indício para a existência do patrimonialismo e da burocracia estamental nos moldes como Faoro e Fernandes a estudaram em suas análises, no sentido de que, possivelmente, os tomadores de decisões e a elite política do país podem estar mais motivados por interesses e benefícios particulares em detrimento do bem-estar social da população em geral.

7. Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo apresentar as principais ideias de Florestan Fernandes e Raymundo Faoro no tocante ao patrimonialismo e ao estamento burocrático, como também verificar, por meio dos dados

e da literatura disponíveis, se esses elementos ainda estão presentes na sociedade brasileira atual.

De um modo geral, as análises de Florestan Fernandes e Raymundo Faoro apresentam diferenças, mas também aproximações. Entre as convergências pode-se apontar a influência de Max Weber, bem como o fato de as duas análises indicarem que o fenômeno do patrimonialismo e do estamento burocrático marcou a formação histórica brasileira e nela se conserva, mesmo sob a ordem capitalista e competitiva, e que, ademais, podem coexistir. Outra aproximação importante entre os dois autores é a perspectiva em relação ao jogo de poder e interesses no Brasil. Ambos destacam que uma “elite” direciona toda uma população e que esse “direcionamento” observa mais a lógica de representar seus próprios interesses que os anseios da coletividade.

Quando se considera os dados e análises sobre a estrutura tributária brasileira, o sistema penal e os gastos com a “elite” política nacional, representada neste artigo pelos parlamentares, podem ser observados indícios de que o patrimonialismo e o estamento burocrático ainda fazem parte da realidade do país, mesmo após todo o processo de “modernização” ocorrido. Portanto, as análises de Raymundo Faoro e de Florestan Fernandes são ainda válidas para explicar o Brasil contemporâneo, já que, para Faoro (1979), suas elites podem se modificar e aparentemente se renovar, porém, mesmo com o passar do tempo, não representam a nação.

Notas

- ¹ Weber (2000) realiza uma discussão de acordo com a qual o capitalismo economicamente orientado seria mais independente do poder do Estado e mais ligado à lógica racional. Já o capitalismo politicamente orientado teria um processo decisório mais relacionado ao poder estatal e com menor lógica racional que o economicamente orientado.

Referências

ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento. Fundamentos para uma interpretação do Brasil: a vertente patrimonialista e suas ramificações. **Revista Educação em Questão**, v. 21, n. 7, p. 161-184, 2004.

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.

BOMFIM, Manoel; MARTINS, Wilson; AGUIAR, Ronaldo Conde. **O Brasil nação**: realidade da soberania brasileira. Topbooks, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN**-junho de 2014. 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 7. ed. Porto Alegre: Globo, 1979.

FERNANDES, Florestan, **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo: Zahar, 1981.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro à sociedade de classes**. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1964.

FERNANDES, Florestan. **Circuito Fechado**. São Paulo: Globo, 2010.

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Carga Tributária no Brasil**: Repercussões na indústria de transformação 2015. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 16.01.2017.

GANDINI, Raquel. Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 2, p. 197-213, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MENDES, Marcos. **O gasto do congresso nacional em perspectiva internacional**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Texto para discussão 65. Brasília, novembro/2009. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-65-o-gasto-do-congresso-nacional-em-perspectiva-internacional>>. Acesso em: 16.01.2017.

MOURÃO, Raquel Pacheco. Celso Furtado e a questão do patrimonialismo no Brasil. **Revista de Ciência Política**, v. 24, n. 1, p. 54-67, 2015.

PINTOS-PAYERAS, José Adrian. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 40, n. 2, p. 153-186, 2010.

PORTELA JUNIOR, Aristeu. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, v. 19.2, p. 9-27, 2012.

RODRIGUES, Marcio Silva; MARTINS, Caio; CRUZ, Rafael Capuano. Burocracia, Estamento e Resistência: Reflexões Sobre o Brasil. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 6., Florianópolis, 2010. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2010.

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.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, v.1, 2000.

WEBER, Max. **Sociologia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003.

Recebido em: 16/03/2018

Aceito em: 27/04/2018