

# REPENSANDO O PATRIMONIALISMO: AINDA UMA CHAVE EXPLICATIVA DO ESTADO BRASILEIRO?<sup>1</sup>

## RETHINKING PATRIMONIALISM: STILL A WAY TO UNDERSTAND THE BRAZILIAN STATE?

<https://doi.org/10.4000/sociologico.10732>

Fagner Dantas

■ Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF) / Prefeitura Municipal de Salvador, 40070-650 Salvador – BA, Brasil. Email: fdantas@salvador.ba.gov.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4895-2786>

### Resumo

O presente artigo busca discutir a relevância atual do conceito de patrimonialismo. A abordagem teórica realça o viés histórico por entender que o patrimonialismo é uma conduta que marca a evolução sociopolítica brasileira. A abordagem metodológica privilegia a revisão bibliográfica, porém abrangendo tanto autores clássicos quanto contemporâneos; igualmente, reúne tanto a análise voltada para a realidade nacional quanto o uso do conceito para refletir sobre a realidade de outros países. Como resultados, apresentam-se cinco teses que buscam sintetizar a reflexão atual sobre o tema e que mostram que o conceito de patrimonialismo, não obstante vozes dissonantes, ainda ajuda a explicar como chegamos até aqui e o que precisamos mudar para evoluir enquanto nação.

**Palavras-chave:** patrimonialismo; Estado; desenvolvimentismo; Max Weber

### Abstract

The present work seeks to discuss the current relevancy of "Patrimonialism" as a concept to understand Brazilian reality. The theoretical approach emphasizes the historical perspective because the concept is seen as a practice that integrates the social and political evolution of Brazil. The methodological approach is based on a review of the main bibliography about the theme. However, not only the classical authors are used, but also the new thinkers. In the same direction, the bibliography revised reach the use of the concept on different national realities, showing its functionality on a global scale. As result, five "thesis" are presented to summarise the current debate about "patrimonialism", demonstrating its analytical value, despite the authors who denies the importance of patrimonialism as an explanatory key of national ills.

**Keywords:** patrimonialism; State; developmentalism; Max Weber

### 1. Introdução

A política pode ser considerada a arte do possível. Em alguns casos, esse "possível" implica até na suspensão da impossibilidade da convivência entre contrários. No caso da permanência do patrimonialismo na atuação do Estado brasileiro, essa suspensão chega ao extremo. Como sua onipresença histórica parece indicar, o patrimonialismo mostra-se refratário aos rótulos que povoam a historiografia política

nacional (arcaico, moderno, agrário, industrial, Direita, Esquerda, etc.), aparentando sobreviver aos mais variados ambientes político-institucionais sem perder sua marca registrada: a indistinção entre o patrimônio público e o interesse privado.

Uma questão de partida balizará o presente texto: Quais as razões da manutenção do patrimonialismo como uma chave explicativa relevante para entender o Estado brasileiro atual? Para tal incursão, o texto terá as seguintes seções. Após

essa introdução, o tópico 2 buscará discutir inicialmente o significado do termo *patrimonialismo*. No tópico 3, serão propostas cinco teses explicativas para a resiliência patrimonialista brasileira. O tópico conclusivo sintetizará o texto e apontará algumas questões em aberto.

## 2. O patrimonialismo enquanto conceito

Qualquer discussão sobre o patrimonialismo enquanto conceito passa pelo nascimento do termo pela pena do sociólogo alemão Max Weber. Weber é conhecido pela sua contribuição à sociologia política, em especial sobre as diversas formas do exercício do poder em sociedades humanas, desde as mais tradicionais e rústicas, baseadas no carisma pessoal do líder, até às mais sofisticadas, baseadas em burocracia e racionalidade impessoais. É neste contexto que o sociólogo (Weber, 1964, p. 784) descreve o modelo de Estado Patrimonial e sua indefectível indistinção entre o patrimônio público e os interesses privados dos governantes:

O Estado patrimonial é o representante típico de um conjunto de tradições inquebrantáveis. O domínio exercido pelas normas racionais se substituiu pela justiça do príncipe e seus funcionários. Tudo se baseia então em considerações pessoais. Os próprios privilégios outorgados pelo soberano são considerados provisórios.

Acreditamos que, escrita na virada para o século XX, a conceituação de Weber poderia ganhar maior robustez na nossa análise quando contraposta a outras definições mais tipicamente brasileiras, da virada do século XX para o XXI. Vejamos como dois notórios analistas da realidade política nacional, José Antônio Gomes Pinho e Luiz Carlos Bresser-Pereira, definem esse fenômeno. Para Pinho, o patrimonialismo é uma "situação em que não há uma distinção clara entre o que é público e o que é privado, o que é do reino e o que é do governante, o que é de todos e o que é do monarca" (Pinho, 2001, p. 40). Já Bresser-Pereira define claramente: "Patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e os bens privados" (Bresser-Pereira, 1999, p. 26).

Ao utilizarem expressões como "não há distinção clara"; "incapacidade", "relutância", os autores citados acima praticamente atenuam o dolo efetivo daqueles praticantes da conduta patrimonialista, uma vez que não se pode cobrar deles uma clareza inexistente ou uma capacidade fora de alcance. Mesmo quando se fala em "relutância", não parece que estamos diante de um dolo efetivo, uma intenção consciente, uma prática contumaz, mas de uma falha eventual de caráter. Entendemos que tais

"ressalvas" devem-se ao fato de ser hoje altamente reprovável a chamada conduta patrimonialista. Neste caso, vale a pena uma primeira questão: seria pertinente utilizar outros termos, como, por exemplo, *clientelismo*, para "atualizar" a roupagem de uma essência patrimonialista perene?

A discussão em torno da possibilidade de considerar como sinônimos as expressões *patrimonialismo* e *clientelismo* já estaria colocada pela proximidade de significado quando ambas são usadas nos mais diversos textos. Essa discussão tem por base o uso dos dois termos por alguns autores, em particular Bresser-Pereira, no Prefácio à obra *A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*, de Edson de Oliveira Nunes: "O clientelismo faz parte da tradição secular brasileira e seus outros dois nomes são patrimonialismo e fisiologismo" (Nunes, 2010, p. 25). Em sentido idêntico, porém em ordem inversa (o que só reforça a intercambialidade dos termos), o autor, em outra oportunidade, assim se pronuncia sobre a administração patrimonial: "Ela confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público e sobrevive em sistemas democráticos imperfeitos, sob a forma de clientelismo ou fisiologismo" (Bresser-Pereira, 2009, p. 22). Entendendo a postura de Bresser-Pereira, cabe verificar se, na definição que faz do conceito de clientelismo, Edson de Oliveira Nunes (2010, p. 63) de algum modo se aproxima da noção acima estabelecida em torno do conceito de patrimonialismo exposto por Weber:

O clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em trocas generalizadas. As unidades clientelistas discutem frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico.

Diante do apresentado, pode-se responder a esta primeira pergunta sobre a relação entre patrimonialismo e clientelismo. Por um lado, não há qualquer similitude entre os elementos que compõem a definição de clientelismo por Edson Nunes e aqueles observados quando da discussão do conceito de patrimonialismo colocado por Weber ao discutir o Estado Patrimonial. De outro, é possível apontar o acréscimo de um elemento caro à discussão do patrimonialismo, que está ausente da definição

weberiana aqui trabalhada, mas que já dá alguns sinais nas definições de Pinho e Bresser-Pereira posteriormente trazidas: trata-se do caráter informal do patrimonialismo. Na definição de Nunes acerca do clientelismo, a questão da informalidade está bem demarcada. Não há como institucionalizar o clientelismo, bem como não há como institucionalizar o patrimonialismo.

É importante, antes de finalizar a discussão conceitual sobre o patrimonialismo a partir desta experiência de redimensionamento estatal no Brasil da primeira década do século XXI, colocar igualmente o *status* atual desta discussão temática. Sobre a apropriação do termo *patrimonialismo* no debate internacional, é interessante observar que o tema é recorrente na análise do contexto de diversos países: EUA (Neely, 2018); Coréia do Sul (Regatieri, 2019); Quênia (Gowon-Adelabu et al., 2018); México (Villafuerte Valdés & López Romero, 2021), Turquia, Rússia (Kanadikirik, 2019) ou Ucrânia (Pehlman, 2020).

Por fim, trazendo novamente o foco da discussão conceitual para a atual abordagem brasileira sobre patrimonialismo, uma recente polêmica mostra que o tema não só é relevante como é capaz de mobilizar o debate público em torno de uma suposta hegemonia explicativa das mazelas brasileiras. Como a discussão repercute exatamente sobre a tese aqui defendida acerca do potencial analítico do conceito, cabem algumas reflexões a título de conclusão deste preâmbulo de apresentação da temática.

Apesar de a recente polêmica sobre o mito da hegemonia explicativa do patrimonialismo como dando conta de todas as mazelas nacionais ter na figura do sociólogo Jessé Souza seu mais proeminente divulgador, o pioneirismo deste questionamento não pertence ao prolífico autor. Segundo Regatieri (2021, pp. 209-210), Maria Sylvia de Carvalho Franco, já no ano de 1976, apontava que a proeminência do patrimonialismo no discurso interpretativo produzido até então, com exceção de Florestan Fernandes, baseava-se na falácia do original ibérico como definidor dos contornos institucionais da cópia tupiniquim.

Porém, é inegavelmente pelas mãos de Jessé Souza que o patrimonialismo encontra, na atualidade, suas mais ferrenhas críticas. Diferente do que se possa imaginar, a tese do mito da hegemonia explicativa do patrimonialismo em desfavor da explicação baseada na escravidão não aparece somente na obra de 2017 *A Elite do Atraso: Da escravidão à Lava-Jato*, não obstante este livro traga a temática no título e seja, possivelmente, o principal canal através do qual esta tese alcançou o grande público. Porém, este posicionamento crítico já está fortemente presente, por exemplo, em uma obra escrita originalmente em 2004, *A Subcidadania Brasileira* (posteriormente republi-

cada em 2018), onde o diagnóstico explicita taxativamente a instrumentalização do conceito com o intuito de criar um círculo vicioso que reforça a sensação de resignação perante a grande história do mecanismo espúrio:

O conto de fadas sociológico, que supõe a existência de uma religiosidade católica operante associada a um patrimonialismo político organizado no Brasil colonial, não é apenas um contrassenso histórico. Ele é também a base para a suposição de um eterno atavismo personalista e familista, dominante em suas infinitas variações – hoje em dia é sua variação hibridista que está na moda –, seja no horizonte periférico, seja na reflexão internacional acerca da periferia, que supõe a continuidade eterna de relações pessoais e familiares, mesmo em sociedades periféricas complexas e dinâmicas como a brasileira. (Souza, 2018, p. 128)

Diante do radicalismo de Souza em sua cruzada para desautorizar o uso do termo *patrimonialismo* como chave explicativa da realidade brasileira, cabe perguntar: seria esta desautorização incontornável? Por óbvio, e guardando coerência com o restante deste artigo, a resposta é não. Assim, sem negar o mérito da sua contribuição, alinhamo-nos à conclusão de Regatieri sobre a crítica de Souza (Regatieri, 2021, p. 217):

Algo, no entanto, parece faltar à apreciação do debate sobre patrimonialismo no Brasil, e esse aspecto também escapa a Jessé Souza. Dito de modo sucinto, esse elemento é a relação colonial de poder que está na base da formação das teorias dos autores clássicos da Sociologia, como Marx, Tönnies, Durkheim e, para a discussão que aqui me interessa, Weber. Se, no caso da crítica de Maria Sylvia de Carvalho Franco ao uso do conceito weberiano de patrimonialismo, a não tematização dessa dimensão poderia talvez ligar-se à pretensão “universalista” uspiana (Lynch, 2013, pp. 754-758), no caso de Jessé Souza, escrevendo em um contexto teórico, histórico e político em que discussões sobre o caráter colonial e eurocêntrico do conhecimento das ciências humanas está sendo amplamente debatido, penso que é sua escolha teórica no que tange à interpretação da modernidade que o leva a passar ao largo de colocar em xeque pressupostos da construção weberiana. Com isso, sua crítica ao uso do conceito de patrimonialismo para interpretar a realidade brasileira fica incompleta.

### 3. Cinco teses sobre a resiliência patrimonialista

Diante do que foi visto no tópico anterior, esperamos ter deixado claro o nosso ponto de vista quanto à pertinência, a atualidade e a amplitude da discussão do patrimonialismo no Brasil e no mundo. O presente tópico vem para agregar uma outra camada ao presente artigo. Visto seu valor interpretativo enquanto conceito, buscaremos agora, a partir da apresentação de cinco teses de cunho aforístico, apontar desdobramentos deste reconhecimento, no que tange tanto à natureza do conceito (o que ele é), como à sua longevidade (porque ele mantém seu valor interpretativo), suas origens (afinal, como podemos ver hoje a sua relação com a herança ibérica), seu contexto de atuação (como o contexto político o retroalimenta) e seus atores (como o comprometimento dos agentes político-estatais determina a sua manutenção).

#### 3.1. "O patrimonialismo é um padrão de exercício do poder político e não uma configuração do Estado ou da administração pública"

Esta é, sem dúvida, a tese que define a argumentação exposta neste artigo. Considerando a vasta literatura que evidencia a existência de práticas patrimonialistas desde o Brasil colonial; passando pela transferência das bases do Estado português para as terras brasileiras, o período da República Velha, a sobrevivência à suposta "Revolução Burguesa" de 1930 e ao seu DASP, o regresso com força no período pré-1964, a sobrevivência novamente à segunda investida weberiana do Decreto-lei n.º 200/67, o regresso, de novo com força, na Constituinte, com o Centrão, na abertura democrática, a criação de raízes nos governos Collor, Franco e Cardoso; até finalmente à sobrevivência (ou fortalecimento maior do que nunca) aos governos petistas, autoproclamados vestais diante de tais práticas – não parece crível encontrar as razões da resiliência patrimonialista no Estado, já que este, por mais diversas que fossem suas configurações, não pôde se livrar de algo pelo simples fato de que este algo não estava nele.

Considerada a figura do Estado como simples hospedeiro, que outra opção resta para entender a resiliência patrimonialista ao longo da história do Brasil? Diante de tudo que foi visto, uma explicação condizente com a natureza resiliente do patrimonialismo é entender este, não como impregnado em um Estado patrimonial ou em uma administração pública patrimonial, mas sim expresso em um padrão político patrimonialista. Entendemos que dão margem a essa interpretação análises como a de Paulo Delgado, em prefácio à quarta edição da obra plurimencionada de Edson Nunes: "O patrimonialismo é um sistema.

Aceita ser governado pela esquerda, direita, centro. É civil ou militar, e recusa ser presidido por lógica diversa. (...) É um expediente de poder" (Delgado, 2010, p. 14).

O próprio Edson de Oliveira Nunes também faz uma abordagem do que ele chama clientelismo. Diferentemente do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos, que seriam considerados estratégicos, o clientelismo é caracterizado como estrutural:

O clientelismo existirá em todos os momentos como uma forma de lidar com os políticos, que no Brasil da época estudada são intrinsecamente populistas, tendo seu comportamento reforçado pelo fato de que é um comportamento esperado e desejado por parte dos eleitores. (Nunes, 2010, p. 26)

Neste ponto, o entendimento do patrimonialismo como exacerbando os contornos de uma determinada configuração do aparelho do Estado já possibilita identificar o porquê ser tão difícil a sua superação. Nos termos aqui propostos, o expurgo do patrimonialismo do seio do Estado não se procede mediante reconfigurações formais ou mudanças administrativas. Diante de tantas dessas configurações, que procuraram modernizar o Estado brasileiro *pari passu* à modernização da economia nacional, Pinho (1998, p. 72) observa que o problema não é de ordem econômica, mas sim de ordem política:

Talvez o ponto esteja exatamente no fato de que muda a ordem econômica, mas não muda a ordem política, pelo menos substancialmente. Quem gere a ordem econômica é fundamentalmente a mesma ordem política.

Não é por acaso que a mudança para além do aparelho do Estado, em busca de uma nova ordem política e, mais que isso, de um novo pacto social que aproxime o poder político da sociedade, que destitua o governante da categoria de "despachante de luxo", é a via enxergada por Lucia Cortes da Costa (2006, p. 142) para a superação do patrimonialismo:

Uma sociedade fundada num patrimonialismo que fez do privilégio a regra, na qual a cidadania como condição de igualdade em direitos e deveres ainda convive com a apologia do mando tradicional, precisa mais do que mudanças legais. É necessário construir um novo padrão de relação entre as classes e ampliar o poder político dos que vivem na base desta sociedade.

Nestes termos, defendemos que entender o patrimonialismo não como o resquício de um Estado

arcaico, ditatorial ou populista, mas como um padrão de exercício do poder político é a primeira condição não só para enxergar a sua permanência como chave explicativa da atuação do Estado brasileiro, mas também para perscrutar formas de superá-lo.

### 3.2. "A evolução política brasileira se dá por sobreposição e não por substituição, facilitando a permanência das práticas patrimonialistas"

Outro elemento crucial para compreender a resiliência patrimonialista é a dinâmica de evolução do Estado e da sociedade no Brasil. Diferente de outras nações, marcadas por guerras civis e rupturas traumáticas, no Brasil é mais comum vivenciarmos uma dinâmica de acomodação ou sobreposição de padrões sucessivos de dominação do que uma dinâmica de substituição denegatória de hegemonias passadas. É possível trocar eventualmente as regras do jogo (sair de um sistema eleitoral democrático para uma ditadura militar e vice-versa; ou de uma economia majoritariamente agrícola para uma economia industrial), mas a lógica de comando das peças por parte dos jogadores, ou seja, dos recursos por parte dos atores hegemônicos, se mantém a mesma. É isso que chamo aqui evolução política por sobreposição. Essa ideia foi muito bem descrita por Lívía Barbosa (1992, p. 86), quando tratou do "jeitinho brasileiro":

Quando os movimentos políticos e sociais do final do século XIX nos levaram de encontro aos novos valores da modernidade, não trocamos nossos valores antigos pelos novos, apenas superpusemos às nossas velhas calças um paletó novo e, assim, criamos um sistema social onde todos os códigos, modernos e tradicionais, se entrecortam, permitindo uma multiplicidade de opções igualmente válidas a todos que aqui vivem.

Há aqui também uma condição estruturante da permanência do patrimonialismo, uma vez que este se encontra em terras brasileiras desde tempos imemoriais. Sendo assim, uma vez que a evolução política do país apresenta um padrão sucessório destituído de rupturas com o passado, mas, pelo contrário, desenvolvendo um especial know-how para acomodar os novos padrões sem desalojar os antigos, o patrimonialismo, com sua precedência em relação aos posteriores padrões de exercício do poder (calcados na racionalidade burocrático-legal), permanece eternamente em vigor. Novamente esse padrão encontra respaldo em diversos autores, dentre os quais destacamos Pochmann (2010, p. 16):

De tudo isso, compreende-se como os movimentos de passagem tanto da antiga sociedade agrária para a urbano-industrial como atualmente para a sociedade pós-industrial transcorrem com simultaneidade da convivência de dimensões e tempos históricos distintos no Brasil. Conforme perspectivas braudelianas da múltipla e simultânea manifestação de tempos históricos, o desenvolvimento brasileiro combina recorrentemente o atraso com o moderno, fazendo com que a significativa heterogeneidade econômica, social e territorial persista enquanto reprodução do subdesenvolvimento. Somente com a existência de rupturas profundas é que o anacronismo do passado pode deixar de fazer parte do presente e, sobretudo, do futuro.

Pelo que foi possível observar, a ruptura esperada e pretendida pelo autor corre na contramão da nossa história política. Não obstante, tal qual Pinho e Cortes em citações anteriores, é fundamental ter em mente a superação dessa conduta marcadamente patrimonialista do Estado brasileiro, seja pela mudança endógena da ordem política, seja pela mudança exógena (ao Estado) calcada em um novo pacto social, seja ainda de forma moderada e permanente ou pela via da ruptura. Porém, concordamos com Pochmann quando este opta pela ruptura, uma vez que, quanto mais alongados os processos, mais as reengenharias conservadoras tendem a encontrar espaços, amainar ânimos e compatibilizar contradições.

### 3.3. "A supressão do feudalismo em Portugal minimizou a possibilidade de atenuação das características do patrimonialismo exportado para o Brasil"

Essa questão também tem um significativo peso estrutural para explicar a resiliência patrimonialista. Tal ocorre porque, na origem da definição de Estado patrimonial em Weber, como vimos, a dominação tradicional é colocada como constructo em dois níveis: o nível patrimonial e o nível feudal. Porém, esses níveis não são equânimes. Pelo contrário, Weber é explícito ao referir a superação do Estado patrimonial pelas novas relações de poder exercidas no âmbito do Feudo. Paim (1978, p. 7) cotiza algumas das mudanças principais mencionadas por Weber na passagem do padrão de exercício do poder político patrimonial para o feudal:

O vassalo, observa Weber, "no sentido literal e específico do termo", teve que ser um "homem livre, isto é, um homem não submetido ao poder patrimonial de um senhor." (...) Outra característica distintiva do feudalismo, apontada por Weber, consiste na redução ao

mínimo de suas funções administrativas. O feudalismo de vassalagem somente se interessa pela sorte de seus súditos na medida em que isso diz respeito aos seus próprios interesses econômicos. O patrimonialismo, em contrapartida, persegue a apropriação sucessiva de novas funções, desde que equivale à elevação de seu próprio poderio e de sua importância ideal, criando ao mesmo tempo a possibilidade de benefícios adicionais para seus funcionários.

Ocorre que Portugal percorreu trajetória diversa daquela que marcou grande parte dos países europeus, como mostra Pinho (2001, p. 40) na passagem abaixo:

Quando outros países da Europa, ou mesmo embriões de países, estão assentados no Feudalismo; de acordo com esse modo de produção, Portugal já se diferencia, é patrimonialista e precocemente absolutista. Patrimonialismo é uma das formas de domínio tradicional, diz Weber. Todos os países foram, um dia, patrimonialistas, mas Portugal continuou assim, e esse foi o problema.

A repercussão disso para o Brasil foi total. A transferência quase integral da forma do Estado português implicou na igual transferência dos padrões patrimonialistas de gestão do patrimônio público. Em termos econômicos, o fato de o Brasil não ter evoluído de maneira mais escalonada, como mostra a experiência documentada de outras nações economicamente mais desenvolvidas, pode ser apontado como razão para uma estruturação mais precária da sua base produtiva. No que tange especificamente à resiliência patrimonialista ao longo da história da atuação do Estado brasileiro, essa passagem sem escalas da escravidão ao capitalismo, sem uma necessária passagem por uma fase feudal, o que seria fruto da herança portuguesa, pode ter contribuído para a falta de ajustes finos quanto ao padrão de exercício do poder político, como ilustra a supramencionada passagem de Paim, baseado em Weber, podendo, portanto, ajudar a explicar a nossa resiliência patrimonialista. Novamente é Pochmann (2010, p. 32) que dá sustentação a essa observação sobre a evolução institucional brasileira:

Interessa também acrescentar que a origem e a evolução da sociedade agrária no Brasil distinguiram-se, em geral, das sociedades agrárias europeias. No Brasil, a sociedade agrária não tem como precedência o feudalismo, conforme verificado na Europa, cuja relação social básica era entre o senhor feudal e o próprio servo.

Cumprido destacar aqui que essa passagem direta tem um peso adicional na configuração da permanência patrimonialista, para além do processo de atenuação dos padrões preexistentes de exercício do poder político. Trata-se do peso cultural exercido sobre os demais elementos que constituem a matriz relacional dos integrantes de uma mesma comunidade. Essa componente é particularmente investigada pela chamada Escola Institucionalista. Neste sentido, cabe observar a análise de Frey (1999, p. 15) no sentido de apontar o peso que podem ter as chamadas instituições:

As teorias institucionais como a de Parsons atribuem às instituições um significado estratégico e uma função relacional, regulatória e cultural, uma vez que as instituições ordenam as redes de relações sociais, regulam a distribuição de gratificações sociais e de posições sociais por meio da definição de metas e da determinação e destinação de recursos, e finalmente, sendo intermediadas por valores, representam a índole espiritual da sociedade como um todo.

Não obstante entendamos que uma transição imediata de um sistema econômico baseado na escravidão para um sistema tipicamente capitalista, sem as devidas acomodações que adviriam de uma fase transitória de base feudal, tenha relevante peso sobre a permanência de fatores culturais como a visão do Estado como um pai-provedor, do qual tudo se demanda e de quem sempre se esperam soluções com ares de favor, é preciso ter em mente a ressalva feita por Klaus von Beyme, conforme citação em Frey (1999, p. 18):

Beyme chama a atenção para as trocas permanentes de regimes nos países do terceiro mundo, as quais não, ou apenas de forma restrita, podem ser explicadas por meio das condições institucionais. Consequentemente, a força explicativa do fator institucional é tanto maior, "quanto mais consolidado o processo político e quanto mais fragmentadas as instituições".

#### 3.4. "O presidencialismo de coalizão funciona como um reforço ao patrimonialismo"

As duas últimas teses aqui apresentadas não têm o mesmo peso estrutural que as anteriores. Por isso entenda-se que elas não trazem ínsitas as consequências negativas que as anteriores. Por outro lado, ainda que tanto o presidencialismo de coalizão quanto a profissionalização da política pudessem não ter qualquer efeito nocivo em uma sociedade política destituída de condutas patrimonialista, a sua

existência em um contexto oposto acaba por reforçar a permanência do patrimonialismo na atuação do Estado brasileiro.

Com relação à primeira tese acessória aqui apresentada, a de que o presidencialismo de coalizão reforça o patrimonialismo, é necessário fazer um esclarecimento prévio, que diz respeito a uma questão bem mais ampla e que aqui será apenas tocada no que é pertinente ao tema do patrimonialismo. Trata-se da discussão fundamental de como se constitui o processo decisório no âmbito do Estado. Por um lado, tem-se os defensores do pluralismo (Dahl, 1956), que enxergam o Estado como uma arena onde estão em disputa os diferentes interesses dos mais diversos grupos sociais. Como explica Held (1997, p. 172):

Não há qualquer centro final de tomada de decisão no modelo pluralista clássico. Uma vez que o poder está, essencialmente, disperso em toda a sociedade e uma vez que há pluralidade de pontos de pressão, surgem várias formulações concorrentes de novas políticas e vários centros de tomada de decisão.

De outro lado, estão os marxistas, que acreditam que o Estado atua como "o comitê preferencial da burguesia"; ou seja, não importa quem ocupe os cargos mais altos, nem o apoio político que os governantes têm da população. A única forma diretiva que determina estruturalmente o que o Estado deve fazer são os detentores do capital. Essa visão é assim resumida por Przeworsky (1995, p. 87):

A reivindicação central da teoria política marxista – a única que a distingue – é que, no capitalismo, todos os governos devem respeitar e proteger as demandas essenciais daqueles que possuem a riqueza produtiva da sociedade. Os capitalistas são dotados de poder público, poder que não pode ser subjugado por nenhuma instituição formal.

Na atualidade, essa dicotomia encontra-se bastante criticada. Essas críticas têm por substância essencialmente a complexidade do Estado contemporâneo, ou seja, a sua natureza não somente plúrima (que poderia resvalar na noção do pluralismo democrático), mas igualmente parcial (o que a afasta do pluralismo e poderia aproximá-la de uma versão mais instrumental, de viés marxista). Não há, portanto, que se falar nem em arena, nem em comitê quando estivermos nos referindo ao Estado. Essa é a avaliação, entre outros, de Nogueira (2005, p. 61):

Tratar o Estado como algo neutro, em cujo interior se compartilham responsabilidades e se "resolvem" as diferenças, é tão insuficiente

e problemático quanto tratá-lo como encarnação viva do mal, mero "comitê de negócios" destinado a oprimir as massas.

É nesses termos que se coloca a discussão do presidencialismo de coalizão. Reconhecendo toda a complexidade do processo decisório da máquina pública, não é de estranhar que os governantes busquem todo o apoio possível para conseguirem garantir um mínimo da tal almejada governabilidade. Com esse objetivo, a ideia é de que aqueles partidos que se agreguem à campanha política do candidato possam igualmente apoiá-lo quando este estiver eleito. A maior ou menor necessidade desse apoio posterior obriga a um maior ou menor comprometimento dessa participação em um futuro governo. Em caso de ser necessária uma ampla base de apoio, seja em função de uma plataforma ideológica que levante suspeitas ou em função de uma pauta considerável de mudanças propostas, tanto maior será o sacrifício inicial em favor da aliança e as amarras posteriores decorrentes dela. O caso da primeira eleição do PT para o Palácio do Planalto é significativo quanto à problemática do presidencialismo de coalizão, como ilustram Eli Diniz e Renato Boschi (2007, p. 25):

O "presidencialismo de coalizão", como ficou cunhada essa característica da montagem e operação dos governos dentro da matriz existente, torna a tarefa de composição de uma coalizão governativa bastante complexa para governos de esquerda que, em geral, enfrentam uma forte oposição por parte dos setores majoritários. Governos de esquerda ficam, assim, bastante constrangidos pela natureza da coalizão que logram estabelecer.

Visto em que consiste o presidencialismo de coalizão, qual a sua relação com o patrimonialismo? Entende-se que o presidencialismo de coalizão tem efeito potencializador sobre as práticas patrimonialistas. Isto ocorre porque a vinculação, em caráter de "toma lá, dá cá", que caracteriza a relação entre o governo e os partidos aliados no modelo do presidencialismo de coalizão, determina que a ocupação dos cargos de direção na máquina estatal ocorra não com base na aptidão técnica do pretendente, mas sim em termos de fidelidade do ocupante ao seu "padrinho político". É esta "troca generalizada", "não-codificada" e com repercussões sobre o patrimônio público que atribui caráter potencializador de práticas patrimonialistas ao presidencialismo de coalizão. Essa conclusão tem respaldo, por exemplo, na análise de Antônio Carlos Pojo do Rego (2008, p. 30) acerca dessa forma de estruturação da equipe de governo:

Um conceito tem sido utilizado com frequência para descrever o sistema presidencialista no Brasil: "presidencialismo de coalizão". Esse conceito se relaciona à condução da administração pública, na medida em que está baseado na distribuição de postos administrativos, especialmente ministérios, entre os representantes dos diversos partidos políticos com o objetivo de obter o apoio da maioria no Congresso. Na verdade, acontece uma clara "troca" entre presidente e partidos.

Como anteriormente foi dito, o caráter deletério dessa "troca" decorre muito menos do presidencialismo de coalizão em si do que da sua condição de reforço de práticas patrimonialistas reprováveis.

### 3.5. "A profissionalização da política funciona como um reforço à mercantilização patrimonialista do Estado"

Por fim, a última tese a ser levantada aqui, também no sentido de apontar um elemento que não pode ser considerado intrinsecamente gerador do patrimonialismo, é a que remete ao processo de profissionalização da política. O mesmo não é capaz de, por si só, dar causa à prática patrimonialista, pois, a depender da sociedade política em que se encontre, o chamado "político profissional" pode exercer o seu *munus* público de forma totalmente condizente com o que dele se espera. Mas o que é esse "político profissional" e como a sua existência em uma sociedade política marcada pelo patrimonialismo pode explicar a permanência desse último? Vejamos nesse sentido o diagnóstico feito por Luiz Filgueiras e Reinaldo Gonçalves (2007, pp. 188-189):

Os partidos em geral, e o PT em particular, se "estatizam", acentuando o processo de profissionalização que já vinha ocorrendo muito antes da eleição de Lula. A profissionalização se manifesta no sentido de seus quadros "viverem" da política, ocupando cargos e funções no aparelho de Estado e no próprio partido. O militante ideológico tradicional perde espaço. Reproduzem-se e renovam-se os traços fundamentais característicos da relação dos setores dominantes com o Estado: o patrimonialismo, o clientelismo e o empreguismo.

Como se pode observar, na avaliação de Filgueiras e Gonçalves, não há dúvidas quanto a apontar essa profissionalização da política como um elemento que favorece o que há de pior na nossa matriz sociopolítica, com destaque para o patrimonialismo. Porém, conforme ressalva anteriormente feita, não existe uma única leitura possível da profissionalização da política. Da mesma forma que os

autores citados a entendem como uma via aberta à balcanização do Poder Público, outro, Miguel Reale (1977, p. 92), tem da mesma prática, porém em um contexto histórico diferente, avaliação completamente diversa:

Já é tempo, pois, de situarmos a questão em toda a sua objetividade, desfazendo-nos da falsa imagem do "político profissional", apresentado sempre como um homem matreiro e sem escrúpulos, habituado a servir-se da função pública em proveito próprio, ao invés de exercê-la em benefício do povo. Costuma-se deblaterar contra o "político profissional", condenando-o indiscriminadamente, mas sem se perceber que há uma contradição visceral na crítica, quando, de um lado, se reclama homens "competentes" para compor o Governo e, de outro, se lhes recusa o status social que a especificidade e a permanência das funções políticas condicionam.

Assim, não há que se vincular, *ad infinitum*, a existência da profissionalização da política com a existência paralela do patrimonialismo. Se aquela abre espaço para este, é porque este a precedeu e dela se alimentou. No entanto, é difícil negar que em um contexto de proliferação indiscriminada da profissionalização da política, onde a manutenção de um cargo público por indicação política (e, para isso, a fidelidade ao padrinho político é crucial) se torna um fim em si mesmo, potencializa a proliferação de práticas patrimonialistas.

## 4. Conclusão

Em rápida síntese do que foi visto, pudemos observar como o patrimonialismo, enquanto conceito, tem origem em Max Weber e na sua discussão acerca da passagem do Estado patrimonial para o exercício feudal do poder, baseado em outros valores. Por outro lado, o amadurecimento histórico desse conceito nas mãos de outros analistas permitiu depurar, a partir da indistinção entre patrimônio público e privado feita por Weber, outros elementos característicos, como a informalidade. Foi possível ainda investigar o tipo de correlação semântica entre os conceitos de patrimonialismo e clientelismo, que têm suas peculiaridades, não obstante sejam muito usados como sinônimos. Nesse pormenor, refletimos em torno da ideia de patrimonialismo como clientelismo de Estado. Ainda no presente tópico, atestamos a relevância da temática estudada, tanto pela sua ampla utilização internacional quanto pela atualidade da sua presença no debate público, inclusive com acirradas polêmicas.

No tópico seguinte, alinhamos cinco teses que buscam explicar, obviamente não de modo exaustivo,



o porquê da permanência do patrimonialismo como um elemento ainda relevante para se entender a atuação do Estado brasileiro. Entre essas teses, três remetem a questões estruturais (patrimonialismo como padrão de exercício do poder político; evolução política por sobreposição; e ausência do Feudalismo no Brasil) e outras duas atuam como reforços à permanência do patrimonialismo (presidencialismo de coalizão e profissionalização da política). Acreditamos que, se não se pode colocar toda a conta da resiliência do patrimonialismo brasileiro nestas causas, pelo menos elas já abrem alguns espaços de discussão diante de uma visão mais instrumental do Estado, que defende a redução do tamanho deste como se isso, por si só, pudesse eliminar suas mazelas históricas. Assim, novas frentes de investigação, e a possível superação desses problemas, se abrem em torno de, pelo menos, três temas: a recondução republicana da máquina governamental; a relativização dos mecanismos de mercado como único parâmetro de ação coletiva eficiente; e a possibilidade de reencantamento da política com vistas a atrair um maior controle social sobre as políticas públicas.

Pelo que se pôde verificar nessa rápida passagem pela discussão do patrimonialismo como chave explicativa da atuação do Estado brasileiro, a simples ampliação dessa atuação, como na atual ressurgência de um Estado neodesenvolvimentista, não obriga ao crescimento diretamente proporcional das ações patrimonialistas. Outras linhas de pensamento permitem vislumbrar uma interação entre interesse privado e ação pública em outros termos que não aqueles deletérios à nação. Considerando os aspectos aqui vistos, em um contexto de reedificação do papel do Estado, não só o Estado brasileiro, com o seu desenvolvimentismo revigorado, mas do Estado enquanto instituição, no bojo da condição política pós-moderna, é possível construir uma visão crítica desse fenômeno perene em nossa história política que é o patrimonialismo.

#### Declaração de contribuição do autor

Fagner Dantas foi o responsável pela conceitualização, metodologia, análise formal, investigação e redação – preparação do rascunho original e revisão e edição do manuscrito final – deste trabalho.

#### Notas

<sup>1</sup> O presente artigo foi escrito respeitando as normas do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, válido no Brasil a partir de 1º de janeiro de 2016.

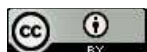
<sup>2</sup> Ainda falando a partir de Weber sobre as diferenças entre o Estado patrimonial e o Estado feudal, Antônio Paim acrescenta: "Por isso mesmo, assinala, o ideal dos Estados patrimoniais é o título de 'pai do povo', o

que leva ao exercício do que se poderia denominar de 'política social', voltada para o bem-estar das massas" (Paim, 1978, p. 7).

#### Referências bibliográficas

- Barbosa, L. (1992). *O jeito brasileiro: A arte de ser mais igual que os outros*. Campos.
- Bresser-Pereira, L. C. (1999). *Gestão do setor público: Estratégia e estrutura para um novo Estado*. In L. C. Bresser-Pereira & P. K. Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (3.ª ed.) (pp. 21-38). Fundação Getúlio Vargas.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). *Construindo o estado republicano: Democracia e reforma da gestão pública*. Fundação Getúlio Vargas.
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). Prefácio à 1.ª edição. In E. de O. Nunes (Ed.), *A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático* (4.ª ed.) (pp. 25-29). Garamond.
- Costa, L. C. da (2006). Os impasses do Estado capitalista: Uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. UEPG/Cortez.
- Dahl, R. A. (1956). *A preface to democratic theory*. The University of Chicago Press.
- Delgado, P. (2010). Prefácio à 4.ª edição. In E. de O. Nunes (Ed.), *A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático* (4.ª ed.) (pp. 13-15). Garamond.
- Diniz, E., & Boschi, R. R. (2007). *A difícil rota do desenvolvimento: Empresários e a agenda pós-neoliberal*. UFMG/IUPERJ.
- Filgueiras, I., & Gonçalves, R. (2007). *A economia política do governo Lula*. Contraponto.
- Frey, K. (1999). Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. *Cadernos de Pesquisa*, (18), 1-36.
- Gowon-Adelabu, N. S., Owino, S. M., & Ndiiri, W. (2018). The dynamics of political corruption and neo-patrimonialism in Kenya. *Research on Humanities and Social Sciences*, 8(14), 160-169.
- Held, D. (1997). *Modelos de democracia*. UFMG.
- Kanadikirik, H. (2019). Patrimonialism in modernisation: A comparative essay to interpret Russian and Turkish political cultures. *International Journal of Social Inquiry*, 12(1), 125-154.
- Neely, M. T. (2018). Fit to be king: How patrimonialism on Wall Street leads to inequality. *Socio-Economic Review*, 16(2), 365-385. <https://doi.org/10.1093/ser/mwx058>
- Nogueira, M. A. (2005). *Um Estado para a sociedade civil: Temas éticos e políticos da gestão democráticos* (2.ª ed.). Cortez.
- Nunes, E. de O. (2010). *A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático* (4.ª ed.). Garamond.
- Paim, A. (1978). *A querela do estatismo*. Tempo Brasileiro.

- Pehlman, N. (2020). Patrimonialism through reform: Public participation in police reform, institutional capture, and bureaucratic independence in Ukraine. *Harvard Ukrainian Studies*, 37(3-4), 323-366.
- Pinho, J. A. G. de (2001). A evolução do Estado moderno. *Cadernos FLEM*, (1), 23-37.
- Pinho, J. A. G. de (2016). Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(3), 118-129.
- Pochmann, M. (2010). *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil*. Cortez.
- Przeworsky, A. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. Relume-Dumará.
- Reale, M. (1977). *Da revolução à democracia* (2.ª ed.). Convívio.
- Regatieri, R. P. (2019). The *straitjacket* of patrimonialism: Critical notes on South Korea. *Culture and Empathy*, 2(1), 50-58. <https://doi.org/10.32860/26356619/2019/2.1.0005>
- Regatieri, R. P. (2021). Patrimonialismo: O debate brasileiro e alguns elementos para sua crítica. *Revista Brasileira de Sociologia*, 9(23), 204-227.
- Rego, A. C. P. do (2008). As relações executivo-legislativo no Brasil contemporâneo. In J. P. M. Peixoto (org.), *Governando o governo: Modernização da administração pública no Brasil* (pp. 30-47). Atlas.
- Souza, J. (2017). *A elite do atraso: Da escravidão à Lava-Jato*. Leya.
- Souza, J. (2018). *Subcidadania brasileira: Para entender o país além do jeitinho brasileiro*. Leya.
- Villafuerte Valdés, L., & López Romero, D. Y. (2021). Administración pública y reformas jurídicas: ¿Hacia dónde va la burocracia? *Universos Jurídicos*, (16), 54-77. <https://doi.org/10.25009/uj.v1i16.2581>
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad* (2.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Recebido a 27/06/2021. Aceite para publicação a 09/11/2022.

**Fagner Dantas**. Mestre em Administração (UFBA/2012), Bacharel em Direito (UFBA/2007) e Bacharel em Urbanismo (UNEB/2001). Chefe de Gabinete da Fundação Mário Leal Ferreira / Prefeitura de Salvador, e Sócio-Fundador e atual Diretor da Sociedade Brasileira de Urbanismo.