

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO DIANTE DO PATRIMONIALISMO

João Paulo Ocke Freitas¹

RESUMO: Este artigo analisa a relação entre o presidencialismo de coalizão no Brasil pós-1988 e o patrimonialismo, adotando a perspectiva de que a categoria de “patrimonialismo” permanece válida e eficaz para o estudo das instituições políticas brasileiras, bem como para a avaliação da governabilidade. O presidencialismo de coalizão exerce impacto sobre o desenvolvimento socioeconômico e pode ser aperfeiçoado para que as práticas patrimonialistas não impeçam o eficiente funcionamento da burocracia estatal e o consistente e sustentável desenvolvimento socioeconômico. A Constituição não reforçou práticas patrimonialistas existentes, tampouco inovou a constelação dessas práticas, e propiciou condições para a consolidação da democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Presidencialismo de coalizão; Patrimonialismo; Instituições políticas.

ABSTRACT: This article analyzes the relationship between coalitional presidentialism in Brazil after 1988 and patrimonialism, adopting the perspective that the category of "patrimonialism" remains valid and effective for the study of Brazilian political institutions, as well as for the evaluation of governability. Coalitional presidentialism has an impact on the socioeconomic development and can be perfected so that patrimonialist practices do not impede the efficient functioning of the state bureaucracy and the consistent and sustainable socioeconomic development. The Constitution did not reinforce existing patrimonialist practices, nor did it innovate the constellation of such practices, and provided conditions for the consolidation of democracy.

KEYWORDS: Coalitional presidentialism; Patrimonialism; Political institutions.

INTRODUÇÃO

Diante da pluralidade de interpretações a respeito do presidencialismo de coalizão, um dos aspectos mais discutidos sobre esse desenho institucional no Brasil diz respeito à sua propensão a favorecer práticas patrimonialistas ou, pelo menos, à tendência que a mecânica peculiar de funcionamento do presidencialismo de coalizão apresentaria de “naturalizar” o patrimonialismo como estratégia aceitável de ação política. Essa discussão decorre, notadamente, do diagnóstico de que o espaço de manifestação do patrimonialismo é ampliado pela fragmentação partidária e pelo grande poder de agenda do Executivo.

Dessa forma, a análise da estabilidade ou da instabilidade do presidencialismo de coalizão não foge à discussão sobre a força que os critérios ideológico-programáticos e a *práxis* patrimonialista exercem sobre a governabilidade. Não é uma discussão descabida porque é sempre frutífero ampliar a inteligibilidade do funcionamento das instituições

¹ Doutorando em Ciência Política - Universidade Federal de Pernambuco - jp_ockedefreitas@gmail.com

políticas, inclusive para melhor dimensionar a viabilidade da reversão de crises econômicas agudas (ou crônicas) e, principalmente, averiguar a exequibilidade da prevenção de tais crises.

Entende-se que o patrimonialismo interfere nas instituições, por estas também é afetado e constitui uma barreira importante para o “funcionamento” das instituições e impede que os avanços sociais e econômicos alcançados pelo país tenham um desempenho sustentável. Ou seja, os progressos socioeconômicos não devem estar sujeitos a rupturas reiteradas, devem estar suficientemente amparados por regras e órgãos que afetem a realidade de forma a garantir proteção contra os efeitos indesejáveis da competição e das contingências econômicas globais, e que contribuam para o incremento contínuo do desenvolvimento.

Nesse diapasão, o desafio de tornar estáveis as instituições do presidencialismo de coalizão provocam o desenvolvimento de concepções que veem as práticas patrimonialistas como o recurso necessário a ser utilizado pelos agentes políticos para enfrentar tal desafio. Daí que é preciso discutir os sentidos atribuídos à categoria “patrimonialismo”, tomando-se como ponto de partida as reflexões de Max Weber (1991, 2004). Considerando que o “patrimonialismo” não tem sentido unívoco (nem mesmo na obra de Weber), pode-se enfatizar a aplicação desse conceito na obra de Raymundo Faoro (1987), não sem levar em conta a crítica desenvolvida por Jessé Souza (2000, 2015) a respeito da apropriação do “patrimonialismo” como categoria explicativa para “interpretar o Brasil”.

Fato é que, ao considerar as complexidades concernentes ao patrimonialismo, é inevitável que ocupe o primeiro plano da discussão o problema da delimitação da fronteira entre a esfera pública e a esfera privada. Assim, este artigo trata a esfera pública como sinônimo de “setor público” e trata essa expressão com base nos trabalhos concernentes à Administração Pública. Nesse sentido, o art. 37 da Constituição da República traz parâmetros para a delimitação do sentido do termo “setor público”, que é constituído por agentes públicos e pelos órgãos da administração direta e indireta.

Os órgãos da administração direta são os que estão subordinados diretamente à União, aos Estados, aos municípios e ao Distrito Federal (como os ministérios e as suas respectivas secretarias); os da administração indireta são as entidades administrativas dotadas de personalidade jurídica própria, que englobam as autarquias (como o Banco Central e o CNPq), fundações públicas (como a Fundação Oswaldo Cruz), empresas públicas (como Correios, BNDES e Caixa Econômica Federal) e sociedades de economia

mista (como o Banco do Brasil e a Petrobras). Portanto, não foram incluídos como integrantes do setor público os órgãos que exercem função administrativa, como as entidades privadas que prestam serviços públicos ou as concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

A discussão em torno da riqueza e da validade da categoria de “patrimonialismo” é, finalmente, relacionada às abordagens que discutem a questão da qualidade das instituições. Com base na História, em dados econômicos e considerando os aspectos culturais, Acemoglu e Robinson (2012) pretenderam demonstrar o papel das instituições políticas e econômicas no desenvolvimento das nações. Tal perspectiva analítica está em conformidade com as teses clássicas sustentadas por Douglass North (1990):

- As instituições são regras do jogo ou restrições formais concebidas pelos próprios indivíduos para darem forma à interação humana, estruturando incentivos políticos, sociais ou econômicos na esfera dessas interações. Disso decorre que as instituições reduzem incertezas, na mesma medida em que estruturam o cotidiano, ao definir e limitar as possibilidades de escolhas que os indivíduos são capazes de realizar.
- As limitações institucionais que definem o conjunto de oportunidades de indivíduos são um complexo de restrições formais e informais. Eles compõem uma rede interconectada que, em várias combinações, definem formas de escolha em vários contextos. É fácil, dado esse entendimento, perceber porque as instituições são estáveis e porque tipicamente produzem muitas margens diferentes dentre as quais as escolhas são feitas. A estabilidade deriva do fato de que há uma grande quantidade de restrições específicas que afetam uma escolha particular. Alterações significativas no quadro institucional envolvem várias mudanças em uma variedade de restrições, não apenas restrições legais, mas também normas de comportamento. Embora as restrições institucionais possam não ser ideais ou eficazes para um conjunto de indivíduos envolvidos em uma troca particular e, portanto, de grupos que gostariam de reestruturar as instituições, o mesmo conjunto de instituições para outros conjuntos de opções ainda pode refletir uma negociação tão eficiente quanto seja possível. Além disso, é a força de barganha dos indivíduos e organizações que conta.

- O complexo das limitações institucionais resulta em várias misturas de restrições formais e informais, que, por sua vez, refletem o custo da medida e da execução. Quanto mais elevados forem os custos, mais as partes alegarão restrições informais para que deem forma ao intercâmbio; no extremo, obviamente, não haverá intercâmbio.
- Os custos de transação são a dimensão mais observável do quadro institucional subjacente às restrições de troca. Eles consistem de custos que atravessam o mercado e que, portanto, são mensuráveis, e de custos difíceis de medir, que incluem o tempo para obter informações (dar suborno, etc.) e, assim por diante, bem como perdas devido ao monitoramento de uma execução imperfeita. Esses custos difíceis tornam problemático avaliar com precisão os custos totais de transação resultantes de uma determinada instituição.

OS SENTIDOS DO “PATRIMONIALISMO”

O sentido do “patrimonialismo” deve partir da obra *Economia e sociedade*, de Max Weber (1991). Num primeiro momento, Weber considera o patrimonialismo a partir da compreensão da “dominação tradicional”, como uma prática baseada no arbítrio, que iguala poderes de mando, direitos senhoriais e oportunidades econômicas privadas. Nesse ponto, Weber já admite que o patrimonialismo não assume uma configuração uniforme e perene, contudo pode dificultar o desenvolvimento do capitalismo ou do mercado pelo baixo teor de racionalidade que manifesta. Nesse caso, a racionalidade, tal como compreendida por Weber, é uma condição que garante o estabelecimento de estatutos formais, com validade previsível, com potencial para serem calculáveis e com propensão para a instauração de quadros de funcionários formalmente qualificados, que definem o “funcionalismo burocrático”.

Segundo Weber (2004), o tipo ideal de funcionalismo patrimonial distingue-se do tipo ideal de funcionalismo burocrático. Vale dizer que a fixação da competência dos funcionários patrimoniais resulta da concorrência entre os seus respectivos interesses econômicos; portanto, a fixação de competências é impulsionada pelo tratamento do cargo como um direito pessoal, não limitado por direitos definidos e fundado no livre-arbítrio, no casuísmo ou no mero favoritismo. Não é o que ocorre no Estado burocrático, onde a fixação da competência dos funcionários resulta de interesses objetivamente fixados e

decorre da especialização de funções, bem como do esforço para assegurar garantias jurídicas para os dominados, estando aí demarcada a diferença burocrática entre a esfera “privada” e a “oficial”. O funcionário burocrático coloca-se sob a égide de ordens objetivas e impessoais. A diferença entre o cargo patrimonial e o burocrático manifesta-se na forma como são instituídos e administrados.

Weber (2004) chega a definir os poderes daquilo que ele próprio chama de “patrimonialismo em geral”: tradição, privilégio, direito consuetudinário e precedente judicial – entretanto, sobre esses últimos aspectos, Weber entende que a interpretação subjetiva e imprevisível dos juízes constitui um componente do patrimonialismo. Diante desses elementos, Weber não vê incompatibilidades necessárias entre tais características e a economia capitalista, especialmente com o capitalismo politicamente orientado e com o grande comércio.

O favorecimento ao capital privado, no contexto das associações patrimoniais, encontra-se na dependência do grau de competição pelo poder entre as associações políticas, o que contribui para a concessão de privilégios para o capital privado que essas associações ambicionam. Outra circunstância que afeta a relação entre o capital privado e o patrimonialismo é a tendência patriarcal deste último. O patrimonialismo patriarcal, de acordo com Weber, implica o domínio das massas por um indivíduo:

Não o herói, mas o príncipe "bondoso", é por toda parte o ideal glorificado na lenda das massas. Por isso, o patrimonialismo patriarcal tem que legitimar-se diante de si mesmo e dos súditos como protetor do "bem-estar" destes últimos. O "Estado providente" é a lenda do patrimonialismo, que não brota da livre camaradagem baseada no juramento de fidelidade, mas sim de uma relação autoritária entre pai e filhos: o "pai do povo" é o ideal dos Estados patrimoniais. Por isso, o patriarcalismo pode ser o portador de uma específica "política social", o que de fato aconteceu onde teve motivos suficientes para procurar a simpatia das massas. (WEBER, 2004, p. 321).

A questão que subsiste é: como compatibilizar a visão weberiana entre capitalismo, patrimonialismo e patriarcalismo? A formulação dessa questão passa, inicialmente, pela posição weberiana segundo a qual o capitalismo industrial está baseado em empreendimentos produtivos e numa organização do trabalho voltada para a venda em grande escala, dependente da elaboração de cálculos precisos, na medida da intensidade do capital aplicado em investimentos e do capital fixo mobilizado. Continuidade, segurança, objetividade do funcionamento da ordem jurídica e racionalidade jurisdicional

e administrativa também são requisitos do grande empreendimento industrial capitalista. (WEBER, 2004).

Não há incoerência na teoria de Weber: é preciso apenas admitir que o uso da categoria “patrimonialismo” não é uniforme na sua obra, tendo sofrido alterações de conteúdo, no seu alcance e no seu uso histórico (CAMPANTE, 2003; SELL, 2016). O próprio Faoro (1993) reconheceu que o sentido do “patrimonialismo” não estava destinado a ser unívoco, pois que admitiu a necessidade de adequação do conceito para ordens históricas com dinâmicas específicas.

De igual modo, é preciso atentar para o fato de que o conceito de “patrimonialismo” não deve ser visto como uma manifestação de eurocentrismo a ser contrastado com o despotismo oriental, tido como uma perversão patrimonialista da burocracia racional-legal ocidental. Isso porque Weber adotou o termo “sultanismo” para designar o poder absoluto desligado da tradição; além disso, o “patrimonialismo” é um tipo-ideal e não uma categoria descritiva da realidade histórica e política oriental; e, afinal, o “patrimonialismo” não é utilizado por Weber como fenômeno oposto à burocracia, mas, sim, ao feudalismo. (SELL, 2016).

Cabe também reconhecer que Weber realizou um movimento epistemológico de tipificação formal decrescente do patrimonialismo, em que a introdução de variáveis analíticas específicas originou subtipos concernentes a contextos históricos particulares. Daí a ocorrência de categorias nuançadas na obra da maturidade de Weber: “burocracia-patrimonial, patriarcalismo arbitrário, patrimonialismo dos senhores de terra, patrimonialismo hierocraticamente orientado, patrimonialismo político, patrimonialismo militar, patrimonialismo principesco, associação patrimonial, servidor patrimonial, etc.”. (SELL, 2016, p. 16).

Da mesma forma, o conceito de “patrimonialismo” não foi apropriado e aplicado da mesma maneira pelos intelectuais que tiveram papel de destaque no esforço de realizar a complexa tarefa de “interpretar o Brasil”, entre os quais pode-se nomear: Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Simon Schwartzmann, Maria Sylvia do Carvalho Franco, Florestan Fernandes e Fernando Henrique Cardoso. Destaque-se que Raymundo Faoro está próximo do modelo organizacional desenvolvido pelo Weber tardio, compondo a tradição liberal-institucionalista e concebendo o patrimonialismo como uma barreira que dificulta a institucionalização do liberalismo no Brasil. (SELL, 2016).

Portanto, toda a crítica ao conceito de “patrimonialismo” deve levar em conta as variações encontradas na própria obra de Weber e na dos intelectuais por ele influenciados. As apropriações variadas da categoria do “patrimonialismo” não estão intrinsecamente equivocadas e nem são ilegítimas: “[...] eles representam apropriações e releituras conceituais que respondem à demandas e problemas teóricos e políticos de nosso tempo e de nossa realidade e, sob pena de uma ortodoxia infrutífera, são construções teóricas válidas”. (SELL, 2016, p. 22).

Nesse sentido, opondo-se a uma apropriação descontextualizada dos conceitos idealtípicos weberianos, Wanderley Guilherme dos Santos (2006) não descarta a existência das práticas clientelistas no cenário político-institucional brasileiro e considera como sinônimas as categorias de “clientelismo”, “patrimonialismo” e “cartorialismo”. Contudo, enxerga um drama meramente retórico (mais que uma discussão com substância sociológica relevante) na atitude de esgrimir distinções entre “patriarcalismo”, “patrimonialismo” e toda a nomenclatura daí derivada: “prebendarismo”, “cartorialismo”, “credencialismo”, “clientelismo”, “paternalismo”, “mandonismo”, “coronelismo”, “localismo”.

De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos, o clientelismo leva à distribuição de espólios, com perda de racionalidade econômica, aquisição de valor no mercado de políticas distributivas, troca de benesses públicas por votos privados. A origem do clientelismo estaria na relação entre políticos desqualificados, eleitores venais e burocracia corrupta, que não excluiria o empresariado e as suas relações com os segmentos político e burocrático. Assim, o “apadrinhamento clientelístico” no preenchimento de cargos públicos seria uma oportunidade para favorecer grupos de interesse específicos, que, eventualmente, financiariam as campanhas eleitorais. Além disso, parte dos ganhos dos grupos de interesse organizados podem ser objeto de troca de favores com os políticos, que nomeiam os burocratas que conduzem o processo decisório.

Em busca da moeda do voto ou da moeda em sentido estrito é que o grupo político faria a intermediação entre o aparelho de Estado e os grupos extragoverno (eleitores ou associações de negócios), enquanto os administradores, quando convocados, construiriam as pontes entre os centros decisórios da administração pública e os interesses que os políticos representam. (SANTOS, 2006, p. 176).

Dessa forma, segundo Santos, o clientelismo implica uma política redistributiva de transferência de renda sem a contrapartida da criação de um dado produto ou, ainda, uma

apropriação de riqueza criada pela sociedade sem que tenha havido contribuição para o esforço de produzir essa riqueza. Envolve interesses privados, políticos e burocratas e só se realiza quando há votos para serem comprados e há um Estado ou políticas governamentais à venda.

Ocorre que Wanderley Guilherme dos Santos identifica diferentes *loci* e formas de manifestação do clientelismo – a parte centralizada do aparelho de Estado manifesta com maior visibilidade a forma mais perversa de clientelismo: a que assume uma forma concentrada. Portanto, Wanderley Guilherme dos Santos entende que a *práxis* patrimonialista não se aplica à totalidade do Estado brasileiro, porque a parte descentralizada do Estado funcionaria segundo critérios de eficiência e competência e com base na elevada qualificação técnica dos seus integrantes. Esses burocratas assumem, então, o papel de atores políticos relevantes porque possuem elevado conhecimento técnico especializado; porque usufruem de maior liberdade (em correspondência com a maior autonomia financeira das instituições que dirigem); e porque têm garantias de permanência no cargo, o que, por sua vez, conferem a eles maiores recursos de poder. A “parte descentralizada do Estado” corresponde àquilo que Edson de Oliveira Nunes denomina de “insulamento burocrático”, isto é:

[um] processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. (NUNES, 2017, p. 54-55).

Esse processo não é completamente apolítico pois que implica, segundo Oliveira Nunes, alguma competição entre as agências por recursos alternativos, formação de coalizões com atores administrativos externos à arena administrativa e busca de apoio dos partidos políticos. De acordo com Nunes, o insulamento burocrático constituiu um encaminhamento alternativo à impossibilidade de o universalismo de procedimentos ser forte o suficiente para sobrepujar as práticas administrativas partidarizadas, contaminadas pela patronagem política.

Quanto à forma mais deletéria de clientelismo, o “clientelismo concentrado” constitui a maior ameaça às poliarquias porque é um processo de corrupção inserido nas interações dos grandes grupos de interesse coordenados entre si com, por exemplo, as

agências reguladoras. É a existência do clientelismo concentrado que leva Wanderley Guilherme dos Santos (2006) a classificar o Brasil como um país semioligarquizado e semipoliárquico, onde se configuram o perigo da captura das agências públicas e o risco do baixo índice de publicidade dos atos de importantes segmentos decisórios, em que a obtenção de lucro ocorre pela ausência de competição e a apropriação de renda se dá pela via da distribuição de privilégios. Dessa forma, a promiscuidade entre burocracias estatais e grupos privados seria a origem dos grupos predatórios (*rent-seeking*), comumente confundidos com grupos de interesse ou com grupos econômicos específicos.

A maior parte dos benefícios, subsídios, gratificações especiais, direitos de cobrança de emolumentos, enfim, tudo que caracteriza um Estado cartorial, está ainda em grande parte presente em sistemas semioligárquicos, sem prejuízo do surgimento de novos grupos predatórios, característicos de sociedades industrializadas e de serviços. O Brasil é um deles. (SANTOS, 2006, p. 267).

Nesse diapasão, Wanderley Guilherme dos Santos (2006) não foge da abordagem normativa:

Em certos contextos é perfeitamente aceitável, e até recomendável, que os políticos desempenhem essa função de intermediários entre um Estado frígido e interesses vivos, embora não se deseje que a burocracia ultrapasse os limites de suas obrigações nem que favoreça a tomada de decisões contrárias ao interesse público. Espera-se dela que assessor com eficácia os legítimos grupos demandantes, por meios igualmente legítimos. (SANTOS, 2006, p. 176).

E, nesse mesmo sentido, assevera que as sociedades avançam na medida em que possuem

[...] instituições políticas abertas à competição, apropriada legislação e valores cívicos capazes de servirem como filtros que reduzam os efeitos maléficos do atraso e da injustiça, e maximizem a eficácia do que é positivo. Se a história das sociedades hoje maduras e avançadas pode oferecer algum exemplo, este [...] se encontra [...] na capacidade de, ao garantir uma democracia sustentada, estimular a geração de homens públicos com *virtú*. (SANTOS, 2006, p. 268).

Assim, a discussão teórica em torno do tema do “patrimonialismo” pode ser devidamente compatibilizada com as abordagens referentes ao *rent-seeking*, notadamente com a vertente analítica desenvolvida por Anne Krueger (1974). Segundo essa linha de análise, os mecanismos de *rent-seeking* fazem com que os recursos públicos sejam

dissipados para fora do sistema produtivo, especialmente naqueles contextos em que o ambiente institucional é dotado de regras pouco rígidas e impessoais. Nesse cenário, há estímulo à competição por cargos que dão acesso a recursos públicos que, por sua vez, podem ser utilizados tanto para promover o enriquecimento pessoal de agentes públicos e privados, quanto como fator de atribuição de privilégios a setores específicos. E, tais efeitos perniciosos, aumentam os custos para a sociedade.

Daí que, contemporaneamente, o cientista social e político Fernando Haddad reconhece o que ele próprio denomina de “patrimonialismo brasileiro”, equiparando-o ao *crony capitalism*, o capitalismo clientelista ou de compadrio, e ao antirrepublicanismo. Inclusive, reconheceu que a melhor descrição do patrimonialismo está na obra *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro, para quem, segundo o próprio Haddad, o patrimonialismo brasileiro não é incompatível com o capitalismo, constituindo um modelo arcaico que sobreviveu à modernização. (HADDAD, 2017b, p. 35).

Segundo Haddad, a categoria do “patrimonialismo” permanece válida e eficaz, tanto assim que subestimar o patrimonialismo teria sido um dos grandes equívocos cometidos pelo PT, que não fez avançar as reformas “nas estruturas do estado patrimonialista”. Haddad entende que o PT e a sua militância oxigenaram a máquina pública até o ponto em que órgãos de controle e fiscalização como a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal tiveram maior espaço de atuação. Contudo, para Haddad, as práticas patrimonialistas se fixaram naqueles espaços onde “o poder político encontra o poder econômico: as estatais, federais e estaduais, as agências reguladoras, o Banco Central etc. E na Petrobras, que [...] administra, de fato, um ativo estratégico para o desenvolvimento nacional”. (HADDAD, 2017b, p. 36).

De fato, Haddad reconhece que o patrimonialismo pode sofrer variações em sua configuração histórica, não estando restrito a modelos de desenvolvimento mais estatistas ou menos estatistas: “é muito possível existir patrimonialismo de tipo ‘liberal’, sem desenvolvimentismo [tanto quanto] é possível um certo arranjo desenvolvimentista de natureza não patrimonialista”. (HADDAD, 2017a, p.32). É a mesma posição assumida pelo também cientista social Paulo Delgado, em prefácio escrito no ano de 2010:

O patrimonialismo é um sistema. Aceita ser governado pela esquerda, direita, centro. É civil ou militar, e recusa ser presidido por lógica diversa. Fixa os objetivos do Estado na busca do prestígio e mandonismo do governante da ocasião, e não no realismo ou vocação estratégica dos interesses da nação. É um expediente do poder. Produziu no inconsciente

coletivo dos governantes e seus partidos a dissociação entre representação política e interesse público. E é assim que o cidadão, contaminado pela prevalência do interesse individual sobre o interesse público, vê o governante: um despachante de luxo. Aí também encontra-se a raiz da governabilidade, institucionalidade e popularidade dos líderes e suas gestões temporárias. Oferecem aos conservadores o pior da nação e aos progressistas o pior da sua noção de progresso. (DELGADO, 2017, p. 14).

Além de não deixar dúvida quanto à sua adesão às teses de Faoro, Haddad abre uma fértil perspectiva para a análise da relação entre o arranjo do presidencialismo de coalizão e o patrimonialismo ao atribuir o incremento do patrimonialismo ao financiamento privado das campanhas políticas e ao sistema eleitoral de coligações proporcionais, que imporiam importantes desafios para o presidente conseguir formar coalizões. (HADDAD, 2017a, p. 32). Daí a possibilidade de a corrupção ser um dos termos da atual equação política:

[...] há um equívoco ao se falar de corrupção sistêmica ou de lobby no Brasil. A corrupção no país é mais do que sistêmica, ela é o corolário de nosso patrimonialismo. Afirmar que a corrupção, aqui, é sistêmica pode passar a impressão de que seria possível um patrimonialismo incorrupto. Da mesma forma com o lobby. Não há lobby no patrimonialismo. Na verdade, o lobby devidamente regulamentado seria até um avanço diante do que temos. O lobby pressupõe pelo menos dois lados, se não uma mesa quadrada, pelo menos um balcão. No patrimonialismo, o poder político e o poder econômico – “os donos do poder”, na definição de Faoro – sentam-se a uma mesa redonda. Não se distinguem os lados. Em um contexto como esse, não há vítimas, a não ser os que não estão à mesa; há negócios. (HADDAD, 2017b, p. 36).

Ocorre que, em artigo publicado em 2002 (portanto, antes da chegada do PT ao poder), Haddad definiu o “patrimonialismo moderno” como um fundamento do antigo PFL (atual DEM) e baseado na “percepção socialmente motivada de que, nas condições brasileiras [...], a posse do aparato estatal (a Sudam, a Sudene, o BNDES, o controle ativo e passivo das concessões etc.) é fonte garantida de renda”. (HADDAD, 2002). Além disso, chegou a diagnosticar que o

patrimonialismo só se tornará impossível quando a sociedade conseguir acabar com a essência empírica do patrimonialismo, ou seja, quando o Estado e os cidadãos se tornarem repúblicos. O patrimonialista será impossível porque sua consciência carecerá de objeto. Se quiser ter um grande destino, essa deverá ser a tarefa histórica do PT. (HADDAD, 2002).

Para Haddad, até então (2002), o apogeu do patrimonialismo tinha sido o processo de privatizações, que evidenciou o verdadeiro objetivo dos concessionários: renda ou mais-

valia sem risco. Além disso, os concessionários adquiriram suas respectivas concessões por meio de dinheiro emprestado com juros subsidiados por instituições financeiras públicas: “Somente sob o tucanato, que converte todas as relações regionais em relações nacionais externas, podiam-se suplantar os interesses oligárquicos pelo patrimonialismo genérico”. (HADDAD, 2002). Desse contexto e da análise de Faoro é que Haddad deriva a sua noção de “Estado patrimonial moderno”:

Se o Estado brasileiro não é um Estado-nação que se completou, ele é um Estado-concessão plenamente constituído; no Brasil, todos os setores dinâmicos da economia se organizam como concessões, das rádios e tevês aos bancos, passando por toda a infraestrutura do país. Mesmo o capital produtivo internacional que queira explorar os serviços concedidos tem que se submeter à intermediação do Estado, que exerce desde sempre sua peculiar soberania. (HADDAD, 2003)

Para Haddad (2003), a questão política mais profunda é a republicana, que precisa ser resolvida com mudanças no regime de concessões de tal forma que alterem as “estruturas excludentes de poder” e impeçam um “patrimonialismo social-democrata” – certamente, Haddad identificava o “patrimonialismo social-democrata” com o projeto do PSDB, que liderou o processo de privatizações na década de 1990. A rigor, a posição de Haddad também não se distancia da compreensão clássica weberiana, que, afinal, pode ser sintetizada da seguinte forma:

[...] os fundamentos personalistas do poder, a falta de uma esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal, a não-profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo, tudo isso contribui para tornar a eficiência governamental altamente problemática no patrimonialismo, especialmente em comparação à eficiência técnica e administrativa que Weber vê em um sistema de poder racional-legal-burocrático. E como tal eficiência é um dos atributos básicos do capitalismo moderno, todos esses fatores mencionados funcionam, também, como um obstáculo à constituição deste em sociedades patrimoniais. (CAMPANTE, 1993, p. 161).

Dessa forma, cabe revisitar o sentido do patrimonialismo em Raymundo Faoro, entendendo que decorreu de uma apropriação possível e legítima dessa categoria weberiana e que, ao ser operacionalizada para realizar uma interpretação do Brasil, carregou condicionantes de um determinado contexto, cujos desafios Faoro buscou superar. Nem por isso, como Haddad e Delgado deixam claro, a sua compreensão do patrimonialismo é inválida ou ineficaz.

A VALIDADE E A EFICÁCIA DO CONCEITO DE PATRIMONIALISMO EM RAYMUNDO FAORO

Ao ter publicado, com apenas 33 anos de idade, a obra *Os donos do poder*, em 1958, Raymundo Faoro havia assimilado, entre outros, os conceitos de “patrimonialismo” e de “estamento” afastando-se dos pressupostos do marxismo e, mesmo, de uma filiação mecânica e automática a Max Weber, apesar de ter manifestado uma linha de pensamento que tangenciou em muitos aspectos a obra desse pensador alemão. Faoro examinou as raízes portuguesas da história do Brasil e elaborou, a partir daí, uma análise profunda sobre a identidade brasileira que permanece atual, inclusive no que se refere à relação entre as esferas pública e privada.

O cenário apresentado por Faoro revela um Brasil tradicionalmente pouco republicano, comandado por elites políticas pouco afeitas a se dedicar à boa gestão dos assuntos públicos e mais preocupadas em gerir os negócios particulares como uma extensão da esfera estatal. Negando ao mundo português um caráter feudal e a ele atribuindo um caráter patrimonial, Faoro identifica as raízes da excessiva e ineficiente presença do Estado na realidade social e econômica:

Patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente. Na sua falta, o soberano e o súdito não se sentem vinculados à noção de relações contratuais, que ditam limites ao príncipe e, no outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras de comando. Dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para funcionário, tomará relevo a expressão. Além disso, o capitalismo, dirigido pelo Estado, impedindo a autonomia da empresa, ganhará substância, anulando as esferas das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, de livre contrato, livre concorrência, livre profissão, opostas, todas, aos monopólios e concessões reais. (FAORO, 1987, p. 17-18).

Nesse sentido, o patrimonialismo implica que o governante adota um procedimento autoritário e centralizador sobre os governados, assume o papel do senhor de um território e das atividades econômicas, torna a relação política fundamentalmente uma composição de caráter patriarcal e sufoca os requisitos que propiciam o dinamismo econômico e o desenvolvimento social:

A atividade industrial, quando emerge, decorre de estímulos, favores, privilégios, sem que a empresa individual, baseada racionalmente no cálculo, incólume às intervenções governamentais, ganhe incremento autônomo. Comanda-a um impulso comercial e uma finalidade especulativa, alheadores das liberdades econômicas, sobre as quais assenta a revolução industrial. Daí se geram consequências econômicas e efeitos políticos que se prolongam no século XX, nos nossos dias. (FAORO, 1987, p. 22).

Ainda assim, há um aparelhamento do Estado, inclusive para que seja possível gerir as atividades econômicas, com base em princípios jurídicos sistemáticos e devidamente racionalizados. Ressalte-se que tal operação conforma o estamento, uma camada que é, sobretudo, social, com atribuições políticas, e que não deve ser entendido como “classe social”, tal como numa simplista perspectiva de análise marxiana, em que o grupo que comanda o Estado constituiria um mero comitê executivo dos interesses da burguesia. O estamento é um produto de sociedades onde não vigora a economia de mercado ou onde não há vigência dos princípios liberais e é constituído por indivíduos que buscam afirmar, com base numa pauta de convenções e não exatamente nas leis, um distanciamento social e distinções espirituais. A organização estamental cria mecanismos exclusivistas para a apropriação de atividades lucrativas e de cargos públicos, com o auxílio do Direito, que contribui para o enrijecimento das convenções sociais que atingem negativamente o mercado livre, porque permite a apropriação estamental e, portanto, neoaristocrática, e não democrática, das atividades econômicas e políticas:

O estamento político [...] constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta consideração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ele pertence; não raro hereditariamente. Para incorporar-se a ele, não há a distinção entre o rico e o pobre, o proprietário e o homem sem bens. Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social. (FAORO, 1987, p. 46).

Resultou desse cenário uma burguesia altamente dependente do Estado (afidalgada), pouco ousada e apegada a valores que mais negavam do que motivavam os negócios e o trabalho manual e honesto. Resultou também um direito voltado para

elaborar regras casuísticas; para garantir a centralização do poder e definir a organização política na sua estrutura administrativa, e que deixa para o segundo plano os direitos civil, penal e processual:

[...] somente onde uma comunidade, um grupo, uma classe pode subsistir sem a interferência do príncipe se consolidou o direito como categoria inviolável ao arbítrio do Estado. Fora daí, numa estrutura de predomínio absoluto das interferências estatais, a realidade jurídica será sempre uma sombra do poder político, altaneiro, incontrastável, ameaçador. As atividades econômicas, os interesses, os contratos não se reduzem, dentro desse contexto social, ao ganho, ao lucro e às vantagens materiais. Tudo se subordina à glória, à honra, ao incremento dos valores que o estamento corporifica, atolado na cobiça mas com a cabeça nas nuvens. (FAORO, 1987, p. 67).

O patrimonialismo assume a feição de uma organização política fechada sobre si mesma do qual resulta o estamento, num contexto de apropriação privada dos cargos e orçamento públicos. O modelo de governo daí decorrente é o comandado pelo líder carismático, personalista e patriarcal, orientador do capitalismo (mesmo do capitalismo moderno), tutor das massas e dos investidores, tidos como sócios menores, incapazes e desastrosos. O governante se serve do estamento para conformar um governo de minoria, que exerce o poder em nome próprio; mas não se deve confundir o estamento com a classe dirigente, na medida em que é o estamento que concentra as energias políticas e se serve da elite, como também define, caracteriza e impulsiona a própria elite.

O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado com a rocha que lhe rouba o sol e as iniciativas, tudo espera da administração pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas, confiando, nas horas e agonia, no milagre saído das câmaras do paço ou dos ministérios. Esse perigoso complexo psicológico inibe, há séculos, o povo, certo de que o Estado não é ele, mas uma entidade maior, abstrata e soberana [...] Um aparente paradoxo: o Estado, entidade alheia ao povo, superior e insondável, friamente tutelador, resistente à nacionalização, gera o sentimento de que ele tudo pode e o indivíduo quase nada é. O ideal, utopicamente liberal, que afirma o domínio, a fiscalização e a apropriação da soberania de baixo para cima, base do regime democrático, esse ideal não perece, não obstante sua impotência. (FAORO, 1987, p. 393-394).

O estudo de Faoro alcançou até o fim do primeiro governo Vargas (1930-1945) e constatou a força do capitalismo politicamente orientado na formação do Brasil. De acordo com a análise de Faoro, a realidade brasileira teria renegado os princípios mais básicos do

republicanismo, especialmente por força da apropriação das atividades econômicas pelos agentes estatais e do domínio patrimonialista e estamental exercido sobre a sociedade.

O “PATRIMONIALISMO DE FAORO” É UM ESPANTALHO TEÓRICO?

Uma das críticas dirigidas à abordagem de Raymundo Faoro sobre o patrimonialismo foi formulada pelo sociólogo Jessé Souza (2008, 2015), que tenta avaliar a capacidade do aparato conceitual weberiano para distorcer, conservar o *status quo* e simplificar a compreensão da realidade. Entende Souza que uma equívoca apropriação de conceitos e teses weberianos (como a que teria ocorrido na obra de Faoro) promove uma espécie de velado “racismo culturalista”, fruto de um deslumbramento basbaque e infantil diante da eventual superioridade qualitativa, essencial, das sociedades do Atlântico Norte em relação às sociedades atrasadas da periferia. Segundo Jessé Souza, Faoro compõe a parte da inteligência brasileira que simplifica ainda mais a oposição, que teria sido identificada por Sérgio Buarque de Holanda, entre o Estado patrimonialista, corrupto, e o mercado virtuoso.

Para realizar o objetivo a que se propôs, Jessé Souza trabalhou com base na identificação de dualismos simplistas que teriam orientado direta ou indiretamente a formulação das obras por ele analisadas; dualismos tais como: confiança/racionalidade x corrupção/afeto, Estado x mercado, corruptos x honestos, ciência x religião, sociedades avançadas do centro x sociedades atrasadas da periferia, ciência conservadora x ciência crítica, liberalismo conservador x liberalismo progressista. Contudo, Jessé Souza incorpora, de fato, um dualismo fundamental para justificar e divulgar a sua própria obra: tolos x sabichões.

Na verdade, Jessé Souza (2000, p 180) desenvolveu uma tese elaborada em obra anterior, na qual Faoro é inserido na tradição de uma “sociologia brasileira do patrimonialismo”, que adota a crença liberal clássica de que a presença do Estado sufoca a vitalidade da sociedade. Ao mesmo tempo em que considera Faoro o historiador oficial do liberalismo conservador brasileiro, Jessé Souza (2008, 2015) acusa o autor de *Os donos do poder* de adotar uma perspectiva ahistórica e conceitualmente frágil em aspectos decisivos da sua análise.

Ocorre que Faoro não concebe o Estado como uma entidade metafísica ou ahistórica; muito pelo contrário: o Estado ao qual Faoro se refere está historicamente situado numa dinâmica que foge a quaisquer determinismos e admite a contingência como

um elemento a ser considerado na análise sociológica. Basta verificar as vastas notas em *Os donos do poder* para constatar a preocupação de Faoro com as evidências documentais e historiográficas que embasam as suas teses (inclusive, há, nessas notas, a apresentação de posicionamentos contra os quais se insurge o próprio Faoro).

Em *Os donos do poder* não há qualquer dramatização dualista entre um “Estado corrupto” e um “mercado virtuoso” – isso porque, em Faoro, Estado e mercado têm, ambos, a capacidade de exercer uma influência mútua, em que, por exemplo, os vícios estatais fortalecem os vícios do mercado que, por sua vez, têm a capacidade de robustecer os vícios do Estado. Os conceitos de “patrimonialismo” e de “estamento” não param em pé se não forem entendidos a partir de uma imbricação dinâmica, mas não determinista, entre Estado e mercado, ambos com vícios e virtudes peculiares reciprocamente influenciáveis e devidamente contextualizados historicamente por Faoro.

Ora, em Faoro, o conceito de “estamento” é a própria negação da simplificação no processo de inteligibilidade da realidade brasileira, na medida em que expressa, em si mesmo, as graves contradições e conflitos entre agentes políticos, econômicos, valores e projetos de sociedade – o estamento é uma organização específica que busca, inclusive, garantir a perpetuação de privilégios contra outros agentes sociais (que não necessariamente têm intenção de ou força para romper com modelos de prática política, porque, afinal, podem simplesmente ter a pretensão de substituir os agentes políticos e econômicos detentores do poder, mantendo as mesmas práticas políticas patrimonialistas).

É frágil a crítica elaborada por Souza referente ao suposto weberianismo defeituoso expresso na obra *Os donos do poder*. O professor Jessé Souza (2015, p. 50) certamente não se inclui naquilo que ele próprio denomina de “o ‘panteão de vacas sagradas’ acima da crítica e do bem e do mal” e, inclusive por isso, não há, em si mesma, qualquer erro científico, incompletude ou fracasso epistemológico na rejeição da perspectiva analítica com a qual ele se identifica. São, portanto, válidos e eficazes os conceitos de “patrimonialismo” e “estamento” desenvolvidos por Faoro em *Os donos do poder*; vale dizer: tais conceitos podem ser efetivamente operacionalizados ou instrumentalizados para a análise da realidade brasileira contemporânea.

AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS: ENTRE A INCLUSÃO E O EXTRATIVISMO

Com base no conceito de “patrimonialismo” de Weber e posteriormente desenvolvido por Faoro, deve-se admitir que a instrumentalização desse conceito não se presta a simplificações para o entendimento da interação das instituições políticas tradicionais, especialmente no que se refere à relação entre o Executivo e Legislativo e ao processo de formulação e de implementação das políticas públicas. Nesses dois âmbitos, é particularmente evidente a competição entre partidos e parlamentares por cargos no Executivo, que, necessariamente, não implica uma deterioração da qualidade da democracia. Práticas patrimonialistas, afinal, são compatíveis com variações nos modelos de ocupação do espaço público pelos atores políticos, manifestando, dessa forma, a complexidade da arena política, do processo decisório e, subjacente a isso, a difícil tarefa de constituir e gerir coalizões.

Há, de fato, de acordo com Mariana Batista (2014), importantes aspectos a serem considerados para medir a complexidade da coalizão, inclusive os que dizem respeito ao número de ministérios e de órgãos com status ministerial, bem como ao grau de heterogeneidade das coalizões governativas, que podem implicar a existência de mais interesses e demandas na arena política e maiores custos de transação no processo decisório. Nesse sentido, importa considerar a distância ideológica entre os partidos da coalizão e importa reconhecer o número de atores envolvidos no processo decisório.

Para confirmar esse dado, Mariana Batista (2014) reconhece que os atores dos governos de coalizão podem ser *office-seeking*, *policy-seeking* ou ainda, *policy-oriented*. O modelo *office-seeking* é comumente associado a governos em que os ministérios e outros cargos comissionados são bens a serem consumidos em si mesmos; o modelo *policy-seeking* indica que os atores perseguem determinadas preferências políticas no governo; e o modelo *policy-oriented* considera que os políticos podem instrumentalizar a busca pela consecução de políticas para alcançar sucesso eleitoral. Os políticos buscam cargos para influenciar políticas, de tal forma que possam alcançar sucesso eleitoral por meio do controle do orçamento e da legislação, bem como da implementação de projetos em áreas eleitoralmente relevantes. Como o Executivo exerce forte controle sobre a alocação de recursos e sobre a implementação de políticas, os ministérios são um importante foco de

influência política. Ou seja, não são apenas os interesses individualistas e oportunistas dos parlamentares que ocupam cargos no Executivo que determinam a condução do processo decisório. Há afinidades ideológicas e programáticas na distribuição de benefícios e posições no governo que interferem positivamente na formulação e implementação de políticas públicas. Portanto, a complexidade persiste nesse campo.

Para ilustrar esse aspecto, Mariana Batista (2014) observa que os ministérios setoriais possuem efetivo poder de agenda na formulação de leis, mas é a Casa Civil que representa o papel de monitorar e examinar as iniciativas legislativas dos ministérios. Nota-se claramente que o poder dos ministérios não é absoluto e que a influência ministerial sobre a formulação da agenda legislativa é diretamente proporcional à proximidade de preferências com o presidente. Ressalte-se também que o controle exercido pela Casa Civil aumenta na proporção da distância ideológica entre os ministros e a agenda do partido do presidente. Portanto, a inclusão de partidos no ministério não garante, por si só, a influência sobre o governo.

E no que se refere à alocação dos recursos orçamentários, a influência exercida pelos partidos da coalizão é maior do que na tarefa de formular a agenda legislativa. A capacidade para direcionar recursos para os Estados governados pelos partidos da coalizão é diretamente proporcional à proximidade ideológica com o partido do presidente. Isso significa que o presidente e os partidos da coalizão compartilham o governo também quanto à alocação de recursos, sendo que o presidente tende a controlar o governo e delegar decisões para os partidos com preferências mais próximas. Assim, a alocação de orçamento é mais compartilhada que a formulação da agenda legislativa, o que pode indicar um efeito da dinâmica específica do presidencialismo de coalizão. (BATISTA, 2014).

Nesse sentido, o processo decisório não é determinado pelos interesses patrimonialistas dos atores políticos, como se não houvesse possibilidade para uma relação não predatória entre as esferas pública e privada. Por óbvio, o presidencialismo de coalizão não está imune às práticas patrimonialistas; mas é preciso retomar o conceito de patrimonialismo e compatibilizá-lo com os efeitos deletérios da sobrevivência de instituições políticas e econômicas extrativistas, tal como concebido por Daron Acemoglu e James Robinson (2012).

Jessé Souza (2015) acerta quando chama a atenção dos cientistas para a importância da dimensão institucional do mundo social. Todavia, deve-se adotar a

perspectiva de análise desenvolvida no trabalho de Acemoglu e Robinson (2012), que cria condições para a tessitura de uma fértil relação entre a concepção de patrimonialismo de Raymundo Faoro e o presidencialismo de coalizão no Brasil.

Segundo os autores de *Por que as nações fracassam* é preciso explicar as causas das desigualdades entre as nações rejeitando preliminarmente três hipóteses: a do determinismo geográfico, a da ignorância e a cultural. Dada a discussão precedente, vale a pena demonstrar como os autores rejeitam essa última hipótese:

Será que a hipótese cultural é útil para compreender a desigualdade mundial? Sim e não. Sim, no sentido de que as normas sociais, que são relacionadas à cultura, exercem profunda influência e podem ser difíceis de mudar – além de, por vezes, darem sustentação às diferenças institucionais que [...] são o que explica as desigualdades mundiais. Em sua maior parte, porém, não, à medida que os aspectos culturais que se costuma enfatizar – religião, ética nacional, valores africanos ou latinos – não têm importância para entendermos como chegamos até aqui e por que as desigualdades do mundo persistem. Outros aspectos, como até que ponto as pessoas confiam umas nas outras ou são capazes de colaborar, são importantes, mas constituem basicamente um resultado das instituições, não causas independentes. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 45).

Examinando detidamente o percurso histórico de nações dos cinco continentes, Acemoglu e Robinson consideram dois tipos básicos de instituições em estreita relação: as econômicas e as políticas, que podem assumir uma configuração extrativista ou inclusiva.

As “instituições políticas inclusivas” são as suficientemente centralizadas e pluralistas. Se não houver apenas uma dessas características, haverá, então, “instituições políticas extrativistas”, que, por sua vez, tendem a concentrar poder nas mãos de uma elite, que extorque recursos do restante da sociedade. As instituições políticas inclusivas buscam dificultar a usurpação do poder por parte de um ditador, facção governista ou mesmo por um presidente bem-intencionado; além disso, sacramentam a noção de estado de direito, o princípio da igualdade de todos perante a lei e perante o sistema político. Ademais, visam o fortalecimento e a racionalização dos direitos de propriedade, o aprimoramento constante dos mercados financeiros, o enfraquecimento dos monopólios, o desenvolvimento de uma infraestrutura eficiente e a expansão da indústria.

As “instituições econômicas inclusivas” são as que favorecem a participação da grande massa da população nas atividades econômicas, em que os indivíduos têm oportunidades reais de usar os próprios talentos e habilidades num ambiente de liberdade de escolha. Tais características implicam um contexto em que há segurança para a

propriedade privada, uma ordem jurídica imparcial, bom nível de competição econômica e serviços públicos que contribuem para uma boa qualidade de relações sociais e negociais entre os cidadãos. As instituições econômicas inclusivas tendem a incentivar a atividade econômica e o aumento da produtividade e a criar as condições para novos investimentos, aumento da produtividade, inovações tecnológicas e para a expansão da educação.

As “instituições econômicas extrativistas” têm, basicamente, a finalidade de extrair renda e riqueza de um segmento da sociedade para benefício de outro, tanto quanto as instituições políticas extrativistas tendem a criar mecanismos para concentrar poder nas mãos de uma elite extorsionária.

Segundo Acemoglu e Robinson, mesmo considerando-se que os rumos da história não estão previamente estabelecidos, a configuração das instituições políticas e econômicas, em geral, surge com base em importantes conflitos entre elites que resistem a mudanças contra outros segmentos sociais que pretendem mudar um dado modelo vigente de práticas políticas e econômicas. Dessa forma, a convivência entre instituições políticas inclusivas com instituições econômicas extrativistas gera graves instabilidades que dificultam um desenvolvimento social que seja sustentado. Por decorrência lógica, também é verdadeira a situação inversa, em que ocorre a convivência entre instituições políticas extrativistas com instituições econômicas inclusivas.

Por isso, inclusive, a inteligibilidade da esfera política implica o exame do processo decisório, do comportamento dos agentes políticos e das razões pelas quais as decisões políticas são formuladas. A análise econômica não pode ignorar a esfera política porque é a resolução de problemas políticos básicos que interfere radicalmente nos índices de desenvolvimento socioeconômico.

De que forma, então, o resultado das reflexões elaboradas por Acemoglu e Robinson concerne à dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil e se articula à discussão sobre o patrimonialismo? Uma possibilidade de resposta encontra-se num recente trabalho de Marcos Lisboa e Zeina Latif (2013), em que são estabelecidas relações entre o desenvolvimento econômico e a democracia e com base no qual é possível estender os conceitos de instituições políticas e econômicas inclusivas e extrativistas.

Desde já, é possível estabelecer uma conexão entre o extrativismo das instituições e as práticas patrimonialistas, conformada por alguns elementos decisivos: baixo grau de segurança jurídica e de competição econômica por força de altas doses de intervenção estatal na economia, baixa qualidade dos serviços públicos e reduzida eficiência do setor de

infraestrutura, baixo índice de produtividade e de inovação tecnológica, fraca base educacional, e tendência de privilegiar segmentos sociais específicos em detrimento de outros. Tais características favorecem fortemente a diluição das normas que eventualmente buscam preservar a especificidade da esfera pública e da esfera privada, de tal forma que uma elite predatória (ou “extorsionária”) tende a se utilizar do acesso aos recursos públicos para favorecer interesses privados próprios ou de terceiros.

Todavia, de acordo com Lisboa e Latif, não se pode atribuir uma relação direta e necessária entre tamanho do Estado e eficiência econômica ou entre o grau de intervenção estatal na economia e desenvolvimento econômico ou qualidade da democracia. Os agentes políticos no Brasil tendem a aceitar a tese de que o essencial para garantir investimentos e o crescimento econômico é a intervenção econômica do Estado, conduzida por meio de políticas públicas implementadas por agências governamentais. Assim é que, tomando como base o termo *rent-seeking* para designar a prática, muitas vezes não transparente, de privilegiar grupos específicos, pode-se melhor sopesar o quanto essa intervenção econômica do Estado contribui para a constituição de segmentos privilegiados, para a captura de agências públicas por minorias organizadas (*reverse capture*) e para determinar o quanto a implementação de políticas públicas levam à constituição de grupos de interesses específicos.

Ainda de acordo com Lisboa e Latif, a dificuldade para dimensionar o impacto político e o custo social das diversas modalidades de intervenções governamentais decorre da sua natureza difusa e, quase sempre, pouco transparente, apesar de gerarem benefícios bem tangíveis para os grupos que são escolhidos para serem destinatários de privilégios. Destaque-se que, nesse processo, a oferta de privilégios e benesses (*rent-seeking*) pelo Estado não passa pelos mecanismos institucionalizados de representação e de deliberação política mais ampla. Daí é que, de forma pouco transparente, são viabilizados o complexo sistema de impostos e transferências, regras e isenções, subsídios (inclusive no mercado de crédito), controles de preços, protecionismos, alocações obrigatórias de recursos, definição de barreira comerciais. Claro está que essas modalidades constituem expressões de *rent-seeking* quando não integram de forma transparente o orçamento federal e constituem causa de importantes distorções que geram elevados custos sociais.

Vale dizer que as práticas patrimonialistas não encontram correspondência com as melhores regras de funcionamento da democracia. Mesmo sabendo-se que os regimes democráticos demandam mais tempo de negociação, a experiência histórica demonstra

que a construção de instituições democráticas sólidas garante desempenhos econômicos mais consistentes ou sustentáveis com menores custos sociais.

Ocorre que não é possível, como alerta Campante (1993), dar um salto automático do “patrimonialismo faoriano” para a satanização do Estado, já que a desejável “modernização” do Estado não tem uma via apenas. Cabe, inclusive, reconhecer que a “modernidade” pode ser um rótulo para encobrir práticas patrimonialistas: Faoro argumenta no sentido de evidenciar que ocorre “uma *modernização* do país, que se opõe à verdadeira *modernidade* e a recobre – na primeira, o benefício é auferido apenas pelos setores dominantes; na segunda é que ocorre [...] uma revitalização de toda a sociedade, revitalização ausente e/ou tolhida no Brasil”. (CAMPANTE, 1993).

A reflexão desenvolvida por Faoro repercute ainda hoje nas considerações a respeito do papel do Estado na melhoria das instituições democráticas, associada às políticas voltadas para a inclusão e o desenvolvimento social. O fato é que a relação entre o Estado, a democracia, o mercado e o desenvolvimento social não assumem uma configuração predeterminada e fatal – daí que a obra de Faoro não deve ser instrumentalizada nem para recusar definitivamente o relevante papel social que o Estado pode exercer, nem para exaltar o papel do mercado como fator superior ou exclusivo de desenvolvimento.

Nesse sentido, a relação entre as instituições políticas, econômicas e sociais não assumem uma configuração única. Para ilustrar essa asserção, pode-se lançar mão de dados que mostram que há grande diversidade na distribuição da relação entre, por exemplo, democracia e renda, ainda que se possa observar que os países mais ricos tendem a apresentar regimes democráticos consolidados, enquanto países mais distantes da fronteira tecnológica apresentam maior diversidade de regimes políticos. Mesmo no Brasil, não se encontra uma correlação absoluta entre democracia e crescimento econômico. (LISBOA; LATIF, 2013).

A partir dessas observações, pode-se inferir que as instituições não podem ser analisadas de uma perspectiva meramente formal, ou seja, a existência de instituições democráticas não implica necessariamente maior ou menor predominância de práticas patrimonialistas; mas a qualidade das regras de funcionamento das instituições importam: tendem a ser menores as chances de as práticas patrimonialistas prevalecerem onde maior for a transparência e mais eficientes forem os mecanismos de fiscalização e de controle (bem como de punição pelos desvios em relação ao uso dos recursos públicos) e onde as instituições estão menos sujeitas a rupturas.

Nesse sentido, o desenho institucional do presidencialismo de coalizão, que acompanhou o processo de consolidação das instituições formais de democracia no Brasil, não implica necessariamente uma degradação patrimonialista dessa mesma democracia. Ademais, os avanços sociais que já ocorreram, desde 1988, autorizam afirmar que ainda há insuficiências importantes a serem superadas e que reformas nas regras institucionais de funcionamento do presidencialismo de coalizão podem ser eficazes para incrementar o contrato social da redemocratização.

CONCLUSÃO

O presidencialismo de coalizão, como um específico desenho institucional, exerce impacto sobre o desenvolvimento socioeconômico do país e não são poucas as razões para que se admita que o presidencialismo de coalizão pode ser aperfeiçoado. É também inegável a sobrevivência de práticas patrimonialistas, tidas como deletérias para um adequado e eficiente funcionamento da burocracia estatal e para um consistente e sustentável desenvolvimento socioeconômico, que, de fato, não prescinde da mútua relação entre as esferas privada e pública.

Sobre esse aspecto, é possível afirmar que a Constituição de 1988, ao criar os mecanismos definidores do presidencialismo de coalizão, não reforçou práticas patrimonialistas existentes e tampouco inovou a constelação dessas práticas. Entende-se aqui que o presidencialismo de coalizão não levou a retrocessos institucionais e, dotado de uma específica lógica ou gramática – para retomar a expressão cara a Edson de Oliveira Nunes (2017) – propiciou, inclusive, as condições para a consolidação da democracia, processo que vem ocorrendo ininterruptamente desde meados da década de 1980.

Ao ser examinada s perspectiva analítica segundo a qual o presidencialismo de coalizão reforçou práticas governamentais de natureza patrimonialista, conclui-se que não há elementos intrínsecos que tornem esse arranjo institucional mais propenso a gerar práticas patrimonialistas – observa-se, inclusive, um robusto aprimoramento das instituições e dos mecanismos de controle dos agentes públicos, por parte do sistema judicial, verificado exatamente sob o presidencialismo de coalizão, a partir de seus órgãos de decisão específicos e dos acordos que lhe dão sustentação. De outro lado, sob o presidencialismo de coalizão, desde, pelo menos, 1988, está sendo consolidada a democracia e vêm ocorrendo relevantes avanços no campo social, tais como: aumento da

renda média dos brasileiros, diminuição da desigualdade social, maior escolaridade, maior expectativa de vida e condições mais favoráveis para a afirmação da igualdade de gênero. Assim, o presidencialismo de coalizão não está condenado a tornar um Brasil um país de instituições políticas e econômicas extrativistas e nem é uma manifestação desse tipo de instituição.

Os avanços socioeconômicos que ocorreram no país desde a década de 1980 são inegáveis, não foram alcançados sem percalços e, em alguns momentos, foram acompanhados por crises políticas e/ou econômicas. Restam demandas a serem atendidas, especialmente no que se refere aos serviços públicos mais básicos; tais demandas vêm se acumulando e se adensando e, sob o presidencialismo de coalizão, nada indica que não seja possível atendê-las. A análise da mecânica do presidencialismo de coalizão permite concluir que a formação das coalizões e a busca pela governabilidade podem ser instrumentos para garantir que sejam estabelecidas melhores condições estratégicas para o desenvolvimento do país.

Dessa forma, a categoria “patrimonialismo” é válida e eficaz para a análise das instituições políticas do país, na medida em que a sua concretização interfere no desempenho das suas instituições e tem implicações sobre o atendimento das demandas sociais mais básicas. Ademais, não é um despropósito identificar uma conexão entre a necessidade de incrementar o contrato social da redemocratização e o substrato institucional que torne possível a consecução desse incremento num contexto político democraticamente consolidado. Daí a importância de ter analisado as práticas que podem afetar negativamente essa conexão.

Não há elementos para concluir que a lógica, a mecânica ou a gramática do presidencialismo de coalizão imponha a adoção de práticas patrimonialistas tanto para permitir a governabilidade quanto para possibilitar a continuidade da implementação do contrato social da redemocratização. Então, a discussão a respeito do conceito de “patrimonialismo” revelou que essa categoria permanece válida e eficaz, a despeito da complexidade da sua utilização até mesmo na matriz weberiana. A importância dessa discussão reside no fato de que o tema referente à qualidade das instituições requer uma apreciação da conexão entre as esferas privada e pública e de como essa articulação pode levar a um maior desenvolvimento social com crescimento econômico. A “inclusividade das instituições”, para usar a terminologia de Acemoglu e Robinson (2012), traduz as condições que identificam como a qualidade das instituições encontra forte dependência

da concretização dos princípios do Estado de direito, especialmente o sistema de liberdades civis e políticas, a transparência do setor público, a força dos mecanismos de controle e de responsabilização dos agentes do Estado, e a igualdade de tratamento dos cidadãos perante o sistema judicial.

Quanto mais distantes das características definidoras dessa “inclusão”, maiores são as possibilidades de as instituições estarem sujeitas às práticas patrimonialistas e, por decorrência, são também maiores as oportunidades para que as interações humanas estejam pautadas por incertezas, num contexto de frágil estruturação do cotidiano e em que a rede complexa de restrições geradas pelas instituições não leva a uma maior estabilidade e eficiência ao sistema político. Dessa forma, mudanças estruturais no presidencialismo de coalizão podem trazer a oposição de grupos que se consolidaram no poder com base nas regras desse específico desenho institucional e, de outro lado, podem afetar negativamente a manutenção da eficiência possível na resolução dos conflitos de interesse próprios da arena decisória.

As deficiências do presidencialismo de coalizão não são um resultado do patrimonialismo, dado que não se pode afirmar que o patrimonialismo seja um ingrediente intrínseco à mecânica do presidencialismo de coalizão. Inclusive, sob o presidencialismo de coalizão, a própria tentativa de adoção de práticas patrimonialistas pode agudizar a crise política e atingir severamente o chefe do Executivo, de acordo com regras institucionais peculiares ao presidencialismo de coalizão e não a este contrárias.

Por isso, a discussão em torno do presidencialismo de coalizão não elimina o exame do problema a respeito da possibilidade de haver um viés conservador no projeto de manter ou ampliar o papel do Poder Executivo como órgão demiurgo que assume, por exemplo, as tarefas de ser o maior nomeador para cargos em comissão e o maior contratador das empresas privadas. Não seria insensato afirmar que a existência de um “presidencialismo imperial” no Brasil seria incompatível com o aprimoramento das instituições políticas, dificultaria o necessário e saudável mecanismo de *checks and balances* e tenderia a dificultar o desenvolvimento sustentável do país.

Não resta dúvida de que o patrimonialismo já não detém a exata configuração apontada por Raymundo Faoro: a captura do Estado por grandes corporações econômicas de alcance global é um dos aspectos que alimentam as práticas patrimonialistas que, por isso, contemporaneamente, assumem marcas distintas daquelas identificadas com o modelo agrário-patriarcal-ibérico. E, nesse sentido, as atuais relações entre as esferas

pública e privada não adquirem uma dimensão diferente apenas no que tange ao tamanho dos agentes públicos e privados que entram em relação patrimonialista; mas ocorrem também alterações de métodos de apropriação do Estado pelo mercado, num movimento orgânico, em que não se verifica uma dicotomização maniqueísta de Estado e mercado, mas uma simbiose em que o mercado também pode ser instrumentalizado para favorecer grupos políticos específicos.

Não é possível admitir que o patrimonialismo seja inerente ou exclusivo dos países de raízes ibéricas, muito menos que ocorra apenas no Brasil, estando ausente de outras realidades políticas. Entretanto, a análise de Faoro deve ser reconhecida como um fértil ponto de partida analítico, nunca como um acabado ou definitivo “ponto de chegada” da compreensão das relações entre o Estado e o mercado no Brasil. Afinal, ao longo do tempo, as práticas patrimonialistas assumem formas diversas, adotam métodos originais e produzem efeitos peculiares.

O desprezo pelas discussões sobre o equilíbrio orçamentário e fiscal não deve servir como estratégia para escamotear práticas (ainda vigentes) que carregam a marca do patrimonialismo, tais como: protecionismos, intervenções econômicas parciais, discricionárias e localizadas, e favorecimento de agentes privados por meio de subsídios. O setor público pode exercer um papel decisivo no apoio ao desenvolvimento e não há como confundir essa atribuição estatal com o patrimonialismo, isto é, não se está a afirmar que qualquer forma de intervenção pública é deletéria, mas o desenvolvimento social tende a sofrer prejuízos num ambiente institucional que não tenha regras claras, estáveis, impessoais e universais (num sentido weberiano e compatível com as ideias de Douglass North) que traspassem tanto o fortalecimento dos mercados quanto a resolução de conflitos sociais e políticos, bem como o fundamental processo de diminuição do déficit de cidadania.

Disso resulta que o patrimonialismo não é um ingrediente decisivo do presidencialismo de coalizão, não é um elemento indispensável para que a formação de coalizões governamentais constitua um instrumento que proporcione desenvolvimento social e crescimento econômico. A gestão do presidencialismo de coalizão num ambiente institucional estável, dotado de regras claras e impessoais, é o que mais importa e as instituições de controle governamental, o próprio sistema de *checks and balances* e a liberdade de imprensa podem garantir que o presidencialismo de coalizão seja, inclusive, um fator de enfraquecimento das práticas patrimonialistas.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; **ROBINSON**, James. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BATISTA, Mariana. O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12073>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia brasileira. Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005>. Acesso em: 7 fev. 2018.

DELGADO, Paulo. O anti-Heráclito: onde o passado não passa. In: **NUNES**, Edson de Oliveira. A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 5. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017. Prefácio à quarta edição.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987. 2 v.

_____. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. Revista USP, São Paulo, n. 17, p. 14-29, 1993. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950/27681>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

HADDAD, Fernando. PSDB e PFL. Folha de S. Paulo, São Paulo, 25 abr. 2002. Opinião. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2504200209.htm>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

_____. Um ato expropriatório. Reportagem, jan. 2003. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/um-ato-expropriatorio-por-fernando-haddad/>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

_____. (Des)ilusões liberais: FHC, Lula e a ficção histórica de Marcos Lisboa. Piauí, Rio de Janeiro-RJ, a. 11, n. 132, p. 28-32, set. 2017a.

_____. Vivi na pele o que aprendi nos livros: um encontro com o patrimonialismo brasileiro. Piauí, Rio de Janeiro-RJ, a. 11, n. 129, p. 28-37, jun. 2017b.

KRUEGER, Anne O. The political economy of the rent-seeking society. The American Economic Review, Pittsburgh: American Economic Association, v. 64, n. 3, p. 291-303, jun. 1974. Disponível em: <https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/orgs/econ_office_org/Institutions_Reading_List/01_Classical_Readings_in_Growth_and_Development/Kruger,_A.-_The_Political_Economy_of_the_Rent-Seeking_Society>. Acesso em: 7 fev. 2018.

LISBOA, Marcos de Barros; **LATIF**, Zeina Abdel. Democracy and growth in Brazil: revised version. Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa. Insper Working Paper. WPE: 311, 2013. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/working-papers/working-papers-2013/democracy-and-growth-in-brazil/>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson de Oliveira. A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 5. ed. Rio de Janeiro-RJ: Garamond, 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro-RJ: Civilização Brasileira, 2006.

SELL, Carlos Eduardo. As duas teorias do patrimonialismo em Max Weber: do modelo doméstico ao modelo institucional. In: X Congresso da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, 2016, Belo Horizonte. Área temática – Teoria Política.

SOUZA, Jessé. Raimundo [sic] Faoro e o conceito de patrimonialismo. In: SOUZA, Jessé. A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: UnB, 2000. p. 168-183.

_____. A atualidade de Max Weber. Cult, São Paulo, n. 124, a. 11, maio 2008. Disponível em: <<https://revistacult.uol.com.br/home/a-atualidade-de-max-weber-no-brasil/>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

_____. A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília-DF: UnB, 1991. v. 1.

_____. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília-DF: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. v. 2.