

## Celso Furtado e a questão do patrimonialismo no Brasil\*

Celso Furtado and the issue of patrimonialism in Brazil

### Rafael Pacheco Mourão

Mestre em Ciência Política, Pesquisador do Centro de Estudos Republicanos Brasileiro (CERBRAS), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Belo Horizonte, MG, Brasil  
rafael.p.mourao@gmail.com

**Resumo:** O presente artigo aborda a questão do patrimonialismo, no intuito de revelar a relação direta entre esse padrão de organização do Estado e o quadro do subdesenvolvimento. Para tanto, primeiro realizaremos uma exposição conceitual do patrimonialismo, caracterizando-o e expondo os problemas inerentes a esse padrão sócioestatal e sua imbricação nas diversas esferas. A partir daí, faremos uma breve exposição acerca do entendimento e da solução apresentada pela tradição liberal e, em seguida, do mesmo modo, pela tradição republicana para o problema do patrimonialismo no Brasil. Por fim, referendamos a proposta furtadiana para combater o patrimonialismo, numa aproximação de sua proposição à solução republicana.

**Palavras-chave:** Patrimonialismo; Subdesenvolvimento; Celso Furtado; Republicanismo.

**Abstract:** *This article addresses the issue of patrimonialism, in order to prove the direct relationship between this pattern of state organization and the underdevelopment of the frame. For this, first we will have a conceptual exhibition of patrimonialism, characterizing it and exposing the problems inherent in this pattern social-state and their overlap in many spheres. From there, we will make a brief statement about the understanding and solution presented by the liberal tradition, and then, in the same way, by the republican tradition to the problem of the patrimonialism in Brazil. Finally, We reaffirm the furtadiana proposal to combat patrimonialism, an alignment of its proposition with the Republican solution.*

**Keywords:** *Patrimonialism; Underdevelopment; Celso Furtado; Republicanism.*

\* Essa pesquisa contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

## Introdução

Diante dos recorrentes escândalos de corrupção, desvios de verbas, de mau uso dos recursos públicos, de favorecimento de grupos empresariais em licitações e obras públicas, *lobbies* de grupos com poder econômico, negociatas, concessões, financiamentos de campanha em busca de favores político, isto é, da relação escusa do interesse privado em detrimento do interesse público, podemos certamente afirmar que o patrimonialismo trata-se de um traço presente ao longo de nossa história como Nação. Assim, é inegável a atualidade do tema, sobretudo, em época de crise política e econômica tal como vivenciamos no momento.

Dessa maneira, a partir da relação entre patrimonialismo e subdesenvolvimento buscamos perscrutar um caminho possível à luz do pensamento de Celso Furtado. Cabe, entretanto, refletirmos a razão da escolha de Furtado para abordarmos essa temática – algo tido como não usual. Essa opção se deu, pois Celso Furtado se constitui num clássico do pensamento brasileiro. Sua perspectiva e sua compreensão do Brasil conformaram ao longo do tempo uma tradição interpretativa, isto é, um campo de interpretação que continua a fomentar debates em torno dos impasses de nossa formação e, igualmente, a apontar caminhos para a construção de uma Nação soberana, republicanamente democrática e com justiça social. Logo, Celso Furtado é um autor de referência, fazendo parte da cultura brasileira. Não obstante, Furtado é o principal intelectual da “tradição desenvolvimentista democrática”, possuindo ainda uma obra interdisciplinar altamente atual e com forte caráter público – segundo João Trajano de Lima Sento-Sé (2005, p. 97), Furtado é “[...] uma das mais bem acabadas expressões do intelectual público.” Nesse sentido, entendemos que pensarmos tal questão tendo como norte o pensamento de Celso Furtado pode contribuir para enriquecer o debate sobre a questão, além repor a importância da obra de Celso Furtado para pensarmos o Brasil contemporâneo.

Partimos do entendimento que a questão do patrimonialismo tem relação direta com quadro de subdesenvolvimento, já que o padrão patrimonialista opera em detrimento do desenvolvimento, da democracia, da cidadania e do bem-estar no Brasil. Nesse sentido, primeiro, realizaremos uma exposição conceitual do patrimonialismo, caracterizando-o e expondo os problemas inerentes a esse padrão sócioestatal e sua imbricação nas diversas esferas da vida. Em seguida, apresentaremos de maneira sucinta, o entendimento e a solução apresentada pela tradição liberal e pela tradição republicana para o problema do patrimonialismo no Brasil. Ao final, apresentamos a proposta furtadiana acerca dessa questão, aproximando sua proposição da solução republicana.

## Patrimonialismo no Brasil: um entrave “histórico-estruturante”

Tido como um conceito operador de grande importância em Max Weber, o patrimonialismo se constitui numa forma de dominação política na qual não existem claras divisões entre as esferas pública e privada. Dessa maneira, a característica central do patrimonialismo é a não distinção, ou melhor, a não diferenciação por parte dos governantes e gestores públicos detentores do poder político-administrativo, da esfera privada da pública. Weber, a partir do estudo das sociedades ocidentais europeias, concebe essa forma de dominação tradicional como pré-moderna<sup>1</sup>. Todavia, como já destacado por outros autores clássicos que estudaram esta sobreposição do privado sobre o público no país – dentre quais destacaria Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Hollanda, Roberto DaMatta, Raymundo Faoro, etc. –, o conceito de patrimonialismo é utilíssimo para estudar as relações entre sociedade e Estado, bem como Estado e economia no Brasil contemporâneo. Nesse sentido, de maneira sintética, trataremos agora da definição do patrimonialismo nos marcos do Brasil<sup>2</sup>.

A partir do referencial weberiano, Raymundo Faoro (2001) toma o patrimonialismo como uma forma particular de dominação tradicional, que se dá através de laços pessoais ou privados, opondo-se à forma de dominação moderna que realiza-se a partir de princípios impessoais. Dessa maneira, segundo Rubens Goyatá Campante (2009), o racionalismo<sup>3</sup> personalista que predomina na ordem patrimonial é avesso às normas impessoais e rígidas próprias das democracias liberais.

Em consonância com esses aspectos do patrimonialismo analisados por Faoro e Campante, Fernando de Barros Filgueiras (2009) coloca que

[...] a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo

<sup>1</sup> “O patrimonialismo refere-se, antes de mais nada, à administração da propriedade real e dos domínios reais. Esta administração está nas mãos dos súditos pessoais do rei, que são mantidos como parte da propriedade real e recompensados por seus serviços, a critério do rei. Com base nisso, o patrimonialismo se desenvolve como uma estrutura de poder com a expansão da jurisdição real sobre territórios exteriores aos domínios reais, embora estes também possam se expandir.” (BENDIX, 1996, p. 69).

<sup>2</sup> Para uma análise mais detida do conceito de patrimonialismo no Brasil, ver a rica tese de Rubens Goyatá Campante (CAMPANTE, 2009), **Patrimonialismo no Brasil: leituras críticas de interpretações weberianas e suas articulações sócio-culturais**.

<sup>3</sup> Jessé de Souza (SOUZA, 2010), afirma que para Weber “[...] o racionalismo significa a forma, culturalmente singular, de como uma civilização específica e, por extensão, também os indivíduos, que constituem sua forma de pensar e agir a partir desses modelos culturais, interpreta o mundo. [...] A forma como a racionalidade vai ser definida em cada sociedade específica depende, desse modo, da matriz civilizacional a qual essa sociedade particular pertença.”

o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico. (FILGUEIRAS, 2009, p. 388).

Para Faoro (1992, 2001), o padrão patrimonialista foi transplantado da colônia para a metrópole e resistiu ao longo da história, e, assim, o patronato político, valendo-se de um liberalismo metamorfoseado – carente da sua dimensão emancipadora –, introduziu um liberalismo que era contido à medida que o mesmo ameaçava as suas posições de poder. Esse quadro corroborou para que não lográssemos a modernidade e sim uma modernização de tipo conservadora – tal como interpreta Florestan Fernandes (1981). Logo, a ordem política patrimonial brasileira age em detrimento da liberdade e da democracia como valores reais, cerceando qualquer forma de desenvolvimento de caráter homogeneizante.

Nesse sentido, tomando a interpretação de Raymundo Faoro, transplantado de Portugal, consolida-se no Brasil uma ordem política patrimonialista conduzida por um “patronato político”, sendo que esse modelo político caracteriza-se por ser particularista e excludente e, desse modo, em detrimento de uma “cultura” de direitos universais, firma uma cultura de privilégios outorgados pelo Estado a esse patronato político. Estabelece-se assim, uma estrutura sociopolítica cindida, dos que possuem direitos e dos que não possuem. Tem-se então uma estrutura assimétrica de direitos e deveres, que tende a se reproduzir e a naturalizar as desigualdades – acesso à justiça, aos bens públicos, a produtividade, a educação, saúde, moradia, etc. Dessa forma, em função do modelo patrimonialista vigente, o Estado tem seu caráter público limitado, contribuindo assim com a ineficiência, a má gestão, a corrupção, clientelismo, politicagem, dentre outros. E como o Estado está capturado por uma “elite”, conseqüentemente, não há uma incorporação da população, tampouco uma integração povo e Estado, produzindo um modelo de democracia incompleto, sem solidez, manco de soberania popular, carente de participação. Segundo Faoro<sup>4</sup>, todo esse quadro

resulta na falta de liberdade plena, pois o Estado e toda a sua estrutura de poder não foram constituídos para garanti-la a todos, sendo, muitas vezes, o Estado quem restringe as liberdades.

No que tange mais especificamente a esfera econômica, não cria-se um mercado competitivo, desimpedido das imposições estatais – pautadas por privilégios de posições e monopólios –, pois tudo passa pelo patronato político, que é quem detém as posições de poder. O caráter patrimonial opera sobre a organização política, influenciando decisivamente nos contornos de nossa estruturação econômica. Desse modo, apartada da orientação capitalista – na qual a ação visa o lucro, pautada na impessoalidade e na previsibilidade –, a economia caracteriza-se pela ação (intervenção) do Estado, que realiza um tratamento diferenciado dos indivíduos e seus interesses, restringindo o predomínio das relações capitalista<sup>5</sup>. Portanto, politicamente, o patrimonialismo se expressa pela atrofiação da sociedade civil, pela apatia popular e o privatismo do Estado, e economicamente, pela ausência de uma sociedade tipicamente competitiva (CAMPANTE, 2003).

Na esfera jurídica, impedido pelo padrão patrimonialista nas relações de poder, há a falta de uma ordem jurídica que dê e garanta a autonomia individual, constituindo-se numa mácula permanente que interdita o acesso as benesses da civilização. Assim, a inexistência de uma verdadeira ordem jurídica, obstrui a construção da cidadania no Brasil. Faoro configura um quadro no qual o estamento patrimonialista opõe-se ao cidadão<sup>6</sup> e, de mesmo modo, o padrão patrimonialista de organização do poder à soberania popular – a organização patrimonialista desconhece o governo do povo, pois nela “[...] a soberania popular funciona às avessas, numa obscura e impenetrável maquinação de bastidores, sem o efetivo concurso da maioria, reduzida a espectador que cala ou aplaude”. (FAORO, 2001, p. 111). Nesse sentido, está subvertida toda a gama dos fundamentos democráticos na orientação de nosso modelo político.

Retomando a questão conceitual, há uma outra definição derivada do conceito de patrimonialismo que surge tentando dar conta das mutações que vinham ocorrendo dentro padrão patrimonialista, mudanças que deram-se a partir das transformações sociopolíticas e socioeconômicas nas quais as sociedades vinham

<sup>5</sup> Como bem delinea Campante (2003, 2009), distintamente do capitalismo moderno, que se orienta pela exploração calculada das oportunidades do mercado, o capitalismo de Estado, ou melhor, o “capitalismo politicamente orientado”, é marcado pela exploração casuística de monopólios, concessões, isenções e outros privilégios concedidos pelo líder patrimonial, pelo estamento e pelo patronato político a certos grupos sociais, temporariamente.

<sup>6</sup> Cidadão tomado aqui como portador de direitos e deveres e como aquele que participa da condução do poder político.

<sup>4</sup> Ver sobre essa questão: Faoro (1993) e Guimarães (2009).

passando. E, preocupados com esse novo quadro, Guenther Roth (ROTH, 1968) e, posteriormente, Shmuel Noah Eisenstadt (1973), na busca de uma melhor congruência entre a realidade institucional e a definição conceitual, perceberam que a clássica tipologia weberiana de patrimonialismo não era adequada a uma série de transformações fomentadas pelo processo de modernização e avanço da democracia nos mais diversos países ao redor do mundo. Nesse sentido, partindo da tentativa de compreender conceitualmente essas novas formas de dominação, realiza-se uma distinção entre o patrimonialismo “tradicional” e um patrimonialismo “destradicionalizado”, isto é, uma versão moderna desse sistema, posteriormente denominado de “neopatrimonialismo” ou “patrimonialismo moderno” (BRUHNS, 2012).

A diferença entre patrimonialismo e neopatrimonialismo se situa [...] no âmbito da relação privado/público. No patrimonialismo, todas as relações (políticas e administrativas) entre governantes e governado são de cunho privado: “não há qualquer diferenciação entre domínio público e privado”. No neopatrimonialismo, a distinção público/privado existe, ainda que apenas formalmente, e é aceita. O exercício “neo-patrimonial” do poder se dá “no quadro e com a reivindicação de um quadro estatal (*stateness*) moderno de tipo legal-racional”. (BRUHNS, 2012, 63).

De acordo com a definição de José Maurício Domingues (2008), no neopatrimonialismo o Estado continua sendo apropriado de maneira privada por governantes, burocratas e tecnocratas, todavia, o Estado neopatrimonialista possui um forte caráter modernizador, legitimando-se pelo futuro – legitima-se pelo que ele traz de novo, de modernidade à sociedade. Assim, em função do princípio do Estado moderno estar pautado no conceito weberiano de Estado racional-legal, o neopatrimonialismo opera de forma oculta, de maneira encoberta dentro do aparelho estatal. E, como identifica Domingues (2008), além de atuar dentro do Estado, o neopatrimonialismo também opera junto aos atores societários nas mais diversas relações com a sociedade. Segundo ele,

A corrupção se desenha como elemento perverso do neopatrimonialismo contemporâneo, instituição que não pode se revelar, mas continua informalmente operando em toda extensão do aparelho estatal e através de seus vínculos vários com a sociedade. (DOMINGUES, 2008, p. 190).

Enriquecendo essa definição, Alice Nicole Sindzingre (2010) e Tam O’Neil (2007), entendem que o neopatrimonialismo consiste em um sistema de governo no qual o aparelho de Estado de base

racional-legal coexiste (coabita) com um sistema informal (neo)patrimonial e, por vezes, é suplantado por este padrão escuso de exercício do poder. Nesse sentido, o neopatrimonialismo é um sistema híbrido de poder, no qual as decisões que dizem respeito às funções do Estado e a distribuição dos recursos públicos estão fora das instituições formais do Estado. Por isso, as decisões sobre os recursos públicos estão nas mãos dos políticos poderosos – e/ou melhores colocados na estrutura de poder – e seus “amigos”, que se encontram interligados pelas redes informais clientelistas de poder existentes fora da estrutura do Estado.

Assim, o neopatrimonialismo caracteriza-se por uma manipulação que transforma o público em privado, bem como no uso da coisa pública – de forma concreta ou potencial – em vantagens para as redes de relações neopatrimonialistas. Dessa forma, o neopatrimonialismo diz respeito à malversação das políticas públicas para vantagens de indivíduos ou de grupos em contato direto com a burocracia do Estado. Suas modalidades ramificam-se na troca de favores, nas ofertas de emprego e/ou cargos, na manipulação e fraude nas licitações, no favorecimento de desvios de recursos públicos a partir das emendas parlamentares e verbas públicas, e na defesa de políticas públicas visando retribuir favores e/ou privilegiar empresas ou interesses particularistas, dentre outras.

## Celso Furtado e a relação entre (neo) patrimonialismo e subdesenvolvimento

Celso Furtado também se mostra atento ao problema do patrimonialismo. Na busca de entender os caminhos que levaram ao subdesenvolvimento no Brasil, que Furtado se deu conta do problema do (neo)patrimonialismo. Isto é, o (neo)patrimonialismo compõe as raízes do nosso subdesenvolvimento. Isso porque o padrão sóciopolítico engendrado pelo (neo)patrimonialismo impôs constrangimentos (internos<sup>7</sup> e externos<sup>8</sup>) de ordem econômica, política e cultural. Para ele, esse escuso pacto de dominação interna que suprime a luta de classes, tem relação direta com a permanência do núcleo duro de desigualdade e subdesenvolvimento no Brasil.

Sua análise parte do entendimento de que as dinâmicas econômicas devem ser compreendidas à luz dos processos históricos, das interações de atores sociais

<sup>7</sup> Que dizem respeito ao nosso sistema de representação, o nosso sistema jurídico, à concentração de renda e contração de terra, bem como, ao nosso sistema fiscal-tributário que privilegia o grande capital e as elites em detrimento da grande parcela da população, etc.

<sup>8</sup> Que diz respeito a forte ingerência imposta e a relação de submissão ao longo de nossa história, primeiro com Portugal, depois com a Inglaterra, e por fim, com os Estados Unidos.

interessados que disputam o acesso e o controle dos canais de poder político e dos centros privilegiados de tomada de decisão (SENTO-SÉ, 2005)<sup>9</sup>. Para Furtado, “[...] uma economia subdesenvolvida não pode ser considerada isoladamente [...], em suas raízes o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza política.” (FURTADO, 1983, p. 175).

Nesse sentido, Furtado vociferou no ensaio **Brasil: da República oligárquica ao Estado militar**, que “[...] a miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda mudança capaz de pôr em risco seus privilégios”. (FURTADO, 1979, p. 1). Como já elencado acima, Furtado também entende que não se trata apenas dos privilégios, mas da própria forma estrutural em que se constituiu e se reproduziu a morfologia socioeconômica de classes no Brasil, isto é, uma sociedade desigual, assimétrica. Segundo ele, “[...] O distanciamento entre elite e povo será o traço característico do quadro cultural produzido pela modernização dependente.” (FURTADO; FURTADO, 2012, p. 38).

Esse é um [...] aspecto do problema – seguramente o mais grave – para o qual tenho chamado a atenção repetidas vezes. A desigualdade econômica, quando alcança certo ponto, se institucionaliza. [...]. Quando a desigualdade entre níveis de vida de grupos populacionais atinge a certos limites, tende a institucionalizar-se. E quando um fenômeno econômico dessa ordem obtém sanção institucional, sua reversão espontânea é praticamente impossível. Além disso, como os grupos economicamente mais poderosos são os que detêm o comando da política, a reversão mediante a atuação dos órgãos políticos também se torna extremamente difícil. (FURTADO, 1959, p. 14-15).

Nos trabalhos sobre a “indústria da seca” **A operação nordeste e Seca e poder: entrevista com Celso Furtado**, bem como as obras **A pré-revolução brasileira** (FURTADO, 1962a), **Dialética do desenvolvimento** (FURTADO, 1964) e **O longo amanhecer** (FURTADO, 1999), Furtado percebe que a permanência anacrônica

de focos de sobrevivência política dos setores “historicamente atrasados” (oligarquias regionais, setores ligados ao complexo primário-exportador, rentistas, dentre outros) não são apenas uma aparência social pretérita. Essa “elite” possui importantes instrumentos de consecução de seus interesses: uma *intelligentsia* própria; representação política e controle social eficiente sobre suas bases (especialmente nas regiões menos desenvolvidas); e ainda, uma importante flexibilidade adaptativa – próximo do hibridismo posteriormente destrinchado por Florestan Fernandes (1981). Em referência a relação entre o padrão sociopolítico (neo) patrimonialista e o subdesenvolvimento, diz Furtado:

A primeira dessas questões diz respeito ao desmedido custo social do desenvolvimento que se vem realizando no Brasil. A análise econômica limita-se a expor friamente a realidade. Sabemos que o desenvolvimento de que tanto nos orgulhamos, ocorrido nos últimos decênios, em nada modificou as condições de vida de três-quartas partes da população do país. Sua característica principal tem sido uma crescente concentração social e geográfica da renda. As grandes massas que [...] constitui a maioria da população brasileira, praticamente nenhum benefício auferiram desse desenvolvimento. (FURTADO, 1962a, p. 14). E não somente no que respeita à concentração da renda o desenvolvimento vem apresentando aspectos sociais extremamente negativos. Com efeito, à causa do anacronismo da estrutura agrária, esse desenvolvimento provocou, em muitas partes, um aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários. Por outro lado, na ausência de uma política consciente que preservasse a ação do Estado o seu caráter social, improvisou-se, em nome do desenvolvimento, uma estrutura de subsídios que muitas vezes premiou de preferência os investimentos supérfluos, ou aqueles que vinham permitir, dada a sua tendência monopolística, uma concentração ainda maior da riqueza em mãos de grupos privilegiados. Através de simples doações de capital, os subsídios cambiais e creditícios transferiram para umas poucas mãos grandes riquezas sociais. No plano político-administrativo, as distorções ainda são mais flagrantes. A ampliação e diversificação das funções do Estado, causa e efeito de desenvolvimento, não tendo sido acompanhada das necessárias reformas de base no próprio Estado, aumentou enormemente o coeficiente de desperdício na ação administrativa pública. Por outro lado, a atuação crescente do Estado no campo dos investimentos, conjugada àquela ineficiência, criou condições propícias à apropriação ilícita de capital à custa do povo. Os grandes contratos de obras públicas passaram a ser fonte corrente de acumulação rápida de fortunas dentro e fora do governo. É compreensivo a indignação da juventude diante desse quadro: aí estão supostos representantes

<sup>9</sup> Segundo Sento-Sé (2005, p. 98), “Há, na abordagem do campo específico de investigação de Furtado, a economia, uma teoria sociológica, há uma espécie singular de historicismo, bem como no encontro do Intelectual [...] com o especialista [...], uma teoria política.” No mesmo sentido, Vera Cepêda (2008, p. 93) analisa que “[...] Furtado propõe cruzar a história, a sociologia, a cultura e a política num eixo sincrônico/diacrônico. Essa visão sistêmica permite desvendar a lógica que estrutura o conjunto heteróclito que vai da economia ao Estado e que orienta a vida e a ação social. Esse é o sentido da interpretação, da formação que caracterizou o legado furtadiano para as ciências sociais e econômicas: uma perspectiva histórica sem a priori, singularizada em situações concretas envolvendo homens, relações, heranças, instituições. Um método rigoroso porque objetivo, neutro e racionalmente constituído na explicação de como chegamos a ser o que somos. Um método engajado na perspectiva da mudança, da evolução social e do compromisso político.”

do povo eleitos pelos empreiteiros de obras públicas, aí está a aliança da máquina feudal com as verbas orçamentárias produzindo parlamentares, que somente poderão sobreviver se forem instrumentos dóceis de seus financiadores. (FURTADO, 1962a, p. 14-15).

Nesse sentido, Furtado e Faoro convergem na crítica a modernização conduzida pelas “elites” brasileiras, pois entendem que a modernização promovida – uma “modernização conservadora” – não transformou nossas estruturas, apenas reconfigurou o padrão de dominação – de poder e privilégio –, não disseminando a população as benesses dessa modernização. Assim, de forma convergente e complementar, em Faoro, a modernização brasileira não trouxe modernidade, pois carecemos ainda de uma cultura política de direitos universais e, em Furtado, a modernização foi incapaz de romper com o subdesenvolvimento, já que as amarras estruturais continuam postas. Segundo Furtado “[...] nas sociedades organizadas à base de privilégios de grupos e de classes, sendo, o poder político o anteparo desses privilégios, qualquer modificação estrutural com reflexos na composição desse poder tende a suscitar grandes resistências.” (FURTADO, 1964, p. 144)<sup>10</sup>. Portanto, essa camada patrimonialista configura uma força dotada de atualidade e peso na defesa dos interesses patrimonialistas, interesses estes, que são antagonônicos a um amplo, real e difuso desenvolvimento.

Como parte desse quadro de exclusão, em **A Pré-Revolução Brasileira** (FURTADO, 1962a), **Subdesenvolvimento e Estado democrático** (FURTADO, 1962b) e **Brasil: a construção interrompida** (FURTADO, 1992), Furtado destaca a falta de representatividade de grande parte da população, analisando que a classe trabalhadora não desenvolveu suficientemente sua “consciência de classe” e, como agrave desse quadro, que os trabalhadores rurais vivem apenas em condição de “massa”. Concomitantemente, não há integração e sim um bestial dualismo que tende ao automatismo do mercado e a reprodução dessa estrutura social. Portanto, Furtado entende que esse automatismo reprodutivo, que deteriora a sociedade brasileira e rechaça sobremaneira o desenvolvimento, só pode ser quebrado e/ou reduzido por uma progressiva homogeneização social via evolução material, e por uma crescente equidade de direitos entre as classes no trato político – para que os mais carentes não sejam privados dos benefícios do desenvolvimento. Isto porque, uma grande parcela da sociedade não pode reivindicar a proteção das leis e do Estado, sendo excluída de qualquer política baseada na reciprocidade ou no consenso, e ainda, por

fatores sociais estruturais de dominação – educação, segurança, moradia, acesso a bens públicos, dentre outros –, tenderem a ser manipulados ou mesmo desconsiderados politicamente, perpetuando o domínio pela “elite” dirigente. Dessa maneira, a questão política tem um peso determinante para Furtado, já que é através do seu exercício (do jogo político) que a influência política dos setores mais atrasados da sociedade pode ser reduzida, bem como é ela que possibilita checar a eficiência dos projetos de modernização do país.

Nesse sentido, o padrão patrimonialista, tal qual sua versão mais moderna, o neopatrimonialismo, como organização e exercício do poder político, dão-se na contramão do bem comum, na busca da vantagem individual, do interesse particular em detrimento do interesse público. Com efeito, como já destacado, dentro de um padrão (neo)patrimonialista, reina o casuísmo e a arbitrariedade de privilégios, de modo que em sua institucionalidade, não há o exercício de uma ordem de direitos universais, e de mesmo modo, no campo econômico, não há uma ordem no que tange a exploração das oportunidades de mercado. O que torna o (neo)patrimonialismo mais nefasto ainda, por não somente reproduzir as desigualdades, mas por agravá-las brutalmente. O que dentro de regimes democráticos constitui-se numa apropriação espúria da soberania popular, sendo assim uma forma perversa de legitimação do poder político.

Agindo em detrimento do interesse público e do bem comum, logo, um sistema permeado pelo (neo) patrimonialismo, não prima pela eficácia na alocação e uso dos recursos públicos, e sim na apropriação e/ou desvio dos recursos públicos, estando este governo a par das premissas de eficiência, responsividade, accountability e transparência. Sociedades assentadas sobre o padrão (neo)patrimonialista tendem a desenvolver uma ampla esfera estatal desprovida de caráter público, ou seja, sem uma esfera pública, reduzindo assim a dimensão social do Estado.

Portanto, constrói-se um sistema orientado para a busca e manutenção de privilégios, corroborando a perpetuação de uma sociedade cindida, na qual o exercício do poder se dá reforçando essa “ordem” pautada na desigualdade, que, logo, não conduz ao bem-estar social. O que implica uma relação estreita entre o *modus operandi* (neo)patrimonialista e o subdesenvolvimento no Brasil, reiterando que subdesenvolvimento na concepção de Celso Furtado refere-se justamente a uma diferença assimétrica de direitos e deveres cristalizados na estrutura social, isto é, uma sociedade cindida, estruturalmente desigual, não significando que o que há de modernidade está separado do que há de atrasado, mas que ambos estão combinados, ambos estão mutuamente se configurando. Dessa maneira,

<sup>10</sup>Sobre esse quadro nefasto, completa Furtado (1964, p. 144), “Assim as elites [...] estiveram a serviço de interesses de grupos e classes contra o seu próprio povo [...]”.

resulta-se numa economia com insuficiência estrutural, sem dinâmica econômica e sustentabilidade, numa sociedade dual e assim incongruente, com dificuldade de legitimação política, convertendo-se em profundas diferenças de interesses e enorme passivo social, se constituindo numa forte limitação à construção de uma sociedade moderna, com justiça social e democracia.

## **Patrimonialismo e subdesenvolvimento: liberalismo, republicanismo e apontamentos para uma resposta furtadiana**

Realizada a definição e exposição do que consiste o patrimonialismo no Brasil, e, partindo do entendimento que o padrão que caracteriza o (neo)patrimonialismo obstrui o desenvolvimento, a democracia e, conseqüentemente, o bem-estar. Cabe agora apresentar os caminhos para romper com esse padrão escuso de poder. São preconizados caminhos distintos, que correspondem a dois campos de interpretação que conformaram agendas distintas de reforma do Estado brasileiro, a saber, um caminho liberal e um caminho republicano<sup>11</sup>.

A distinção entre liberalismo e republicanismo diz respeito a um longo debate que, sobretudo, a partir dos anos 1970 vem ganhando centralidade no debate em teoria política. Essa distinção diz respeito ao conflito entre autonomia pública e autonomia privada e está assentada em três aspectos fundamentais: 1. a relação entre indivíduo e sociedade; 2. a concepção de liberdade; e, 3. a concepção de Estado.

Essa distinção cria uma visão de mundo específica para cada campo, norteando as concepções e os parâmetros de atuação de cada perspectiva. Nesse sentido, em termos gerais, o liberalismo<sup>12</sup> tem como princípios normativos: a centralidade na liberdade individual, com ênfase na concepção negativa de liberdade (liberdade como não interferência); a igualdade perante a lei; o contratualismo; a concepção de cidadania como intitulação de direitos; a defesa da não intervenção do Estado, da neutralidade do Estado, do livre mercado e da limitação do poder político (através do legalismo e constitucionalismo); a defesa do pluralismo de interesses; e, a defesa da democracia representativa.

<sup>11</sup> Vale ressaltar que o liberalismo e o republicanismo constituem linguagens em disputa no campo da Ciência Política.

<sup>12</sup> A tradição política liberal, remonta ao pensamento de John Locke, Immanuel Kant, Emmanuel Sieyès e Thomas Paine, passando pelas contribuições de Benjamin Constant e John Stuart Mill, e ainda de Jeremy Bentham e Isaiah Berlin. Essa tradição possui diversas correntes congregando pensadores como John Rawls, Robert Nozick, Charles Larmore, Ronald Dworkin, dentre outros.

Por outro lado, o republicanismo, parte da concepção aristotélica do homem como animal político. Logo, destacando a natureza política do homem e a definição dos seus fins em termos de realização do bem comum, isto é, do interesse público, defendendo a participação ativa no governo pela consagração dos cidadãos à coisa pública. Nesse sentido, o republicanismo busca uma compreensão mais ampla da política através de elementos que envolvem uma compreensão nitidamente política do viver comunitário. Os princípios normativos republicanos<sup>13</sup> são: a concepção positiva de liberdade (liberdade como não dominação, liberdade como autogoverno); a dimensão social do viver político do homem, com a defesa do bem comum e do interesse público; o reconhecimento da legitimidade do direito e da igualdade de todos; a defesa da comunidade política como auto-governo dos cidadãos na criação de leis que efetivam a liberdade; a concepção de totalidade no que refere-se a noção de “público” – abrangendo espaço, interesse, erário, patrimônio da coletividade; a atuação política do cidadão através da prática de virtudes políticas. Logo, em seu sentido mais amplo, a palavra “república” pode ser compreendida como comunidade política organizada, o que corresponde à própria noção de “Estado” (BOBBIO; VIROLI, 2002).

Segundo a distinção de Marcelo Cattoni de Oliveira (OLIVEIRA, 2003),

[...] os republicanos darão prioridade à autonomia pública em detrimento da privada e os liberais darão prioridade à autonomia privada em detrimento da pública. Ao vincular-se, como veremos, a uma noção de liberdade positiva, o Republicanismo acentuará a autonomia pública e a interpretará em termos de autorrealização ética; e o Liberalismo, ao vincular-se a uma noção de liberdade negativa, acentuará a autonomia privada e a interpretará como autonomia moral ou, então, como “escolha racional”. Nesse sentido, a Democracia surgirá ou como uma forma político-instrumental que legitima um governo que representa os interesses majoritários, como considerarão os liberais, ou como a forma política de autorrealização ética de uma nação, como compreenderão os republicanos. (OLIVEIRA, 2003, p. 8).

<sup>13</sup> A tradição republicana remonta a filosofia romana republicana e ao pensamento político italiano do Renascimento, isto é, ao Humanismo Cívico. Ela foi recuperada pelo pensamento de James Harrington (em polémica com Thomas Hobbes), informando os debates da Convenção de Filadélfia. Essa tradição comparece também na linguagem moderna do jusnaturalismo, sobretudo, na obra de Jean-Jacques Rousseau, sendo também influência aos grandes nomes da Revolução Francesa. No século XX houve um resgate e atualização histórica dessa tradição por Quentin Skinner, John Pocock, Philip Pettit, Charles Taylor, Michael Walzer, Michael Sandel, Michael Perry, Frank Michelman, dentre outros.

Realizada essa breve e sintética distinção<sup>14</sup>, passaremos agora a tratar nos marcos do contexto brasileiro as propostas de enfrentamento do patrimonialismo no Brasil. Assim apresentaremos o entendimento e a solução apresentada pela tradição liberal e pela tradição republicana para o problema do patrimonialismo no Brasil. Ao final, apresentamos a proposta furtadiana acerca dessa questão, aproximando sua proposição da solução republicana.

A resposta liberal ao problema do (neo)patrimonialismo denuncia a opressão histórica do Estado brasileiro frente à sociedade civil, apostando na valorização das virtudes do mercado e num projeto de minimização do aparato estatal. Associa-se, portanto, (neo)patrimonialismo a Estado. Dessa forma, segundo essa tradição, o (neo) patrimonialismo, e seu derivado, a corrupção, resultam de uma deficiência das instituições estatais e de desvios de caráter moral praticados por burocratas e políticos.

Como ressalta Juarez Guimarães (2011), os pressupostos liberais para tratar o patrimonialismo e a corrupção, operam frequentemente com a dicotomia entre Estado e sociedade civil, de modo que o Estado é tido como uma entidade mais corruptível que a sociedade civil<sup>15</sup>. Isso porque no liberalismo a sociedade civil e o mercado são concebidos como o *locus* do progresso, da liberdade e da eficiência. Dessa forma, mais Estado significa mais corrupção, assim, sua solução aponta para a premência de privatizar e desregulamentar o Estado e suas ações, reduzindo assim a esfera de atuação e a responsabilidade do Estado. Logo, com um Estado “mínimo”, as reduzidas atividades do Estado podem ser mais facilmente fiscalizadas, o que possibilitaria uma maior eficiência e transparência das ações do Estado.

Um defensor da solução liberal de grande relevância intelectual no Brasil é Fernando Henrique Cardoso. Para Cardoso (1975), a herança patrimonial continua sendo central, já que os processos de modernização não foram capazes de romper com elementos escusos tradicionais dessa linguagem política (*modus* político). O que segundo ele foi corroborado tanto pelo caráter anômalo de nosso liberalismo, muito distante da democracia e dos autênticos ideais liberais, quanto pelas desigualdades sociais que caracterizam nossa sociedade.

Cardoso (2013) em sua obra mais recente, em crítica a tradição estatista, trabalha a ideia de neopatrimonialismo.

Assim, estabelecendo um binômio que opõe Estado e burocracia *versus* sociedade civil, classes e mercado, ele reconhece a persistência do patrimonialismo na Nova República, de modo que, valendo-se de novas formas de legitimação, o patrimonialismo modernizou-se como forma de manter a dominação do patronato político sobre a sociedade civil<sup>16</sup>.

Acerca da interpretação de Cardoso, José Murilo de Carvalho (2013) entende que

Fernando Henrique julgava que o estamento, [...] ainda está presente entre nós, num conluio que sobreviveu, se não se reforçou, paralelamente ao avanço capitalista, englobando burocracia, empresas e sindicatos. Ele próprio, alias, já se referira ao fenômeno do patrimonialismo de hoje cunhando a expressão “anéis burocráticos”. A consequência seria que esta mutação do patrimonialismo, acoplada a políticas populistas e coberta com o manto da esquerda, o torna popular e, portanto, o fortalece. (CARVALHO, 2013, p. 295).

Nesse sentido, para ele, fundamentalmente, o atraso brasileiro continua tendo relação direta com o universo institucional, de modo que o patrimonialismo, ou melhor, a sua expressão moderna, o neopatrimonialismo, seria o elemento central da causa desse atraso. Daí, coerente com sua posição liberal, Cardoso (2013) entende como neopatrimonialismo qualquer forma de intervenção do Estado. Portanto, o Estado em sua concepção deve cumprir somente a função de regulador e/ou estabilizador<sup>17</sup>. Isso porque, utilizando a

<sup>16</sup> Acerca dessa persistência e mutação do patrimonialismo diz o autor: “Talvez os “ditadores sociais” possam ser substituídos por presidentes eleitos e liames corporativos não se limitem aos estamentos estatais, senão que entrosam setores da sociedade civil, como sindicatos e blocos de empresas, no condomínio patrimonial de poder (funcionando como “anéis burocráticos”). Conforme se venha a dar o entrosamento entre sociedade civil e Estado, a crítica de Faoro à falta de garantias do Estado patrimonial aos direitos subjetivos dos trabalhadores e dos pobres em geral perde força como argumento para mostrar os males causados pelo patrimonialismo às racionalidades das decisões. Talvez a capacidade do Estado patrimonial de assegurar tais direitos explique a adesão continuada de camadas diversas da sociedade, incluindo as desprivilegiadas, às formas contemporâneas de patrimonialismo, que mais do que “formas de dominação” são traços persistentes de antigas formas patrimonialistas combinadas às novas, podendo ser estas até mesmo de fundamento capitalista-burguês, ou, como se diz agora, empresarial.” (CARDOSO, 2013, p. 259-260). Ele completa afirmando que: “A amalgama entre partidos governantes e máquina pública dispõe de instrumento de controle para cooptar tanto o setor empresarial (via crédito e concessões de vantagens várias) como os trabalhadores e as massas despossuídas (via benesses sindicais e transferências direta de renda).” (CARDOSO, 2013, p. 261).

<sup>17</sup> Cabe esclarecer que consideramos muito radical o entendimento de neopatrimonialismo de Cardoso, já que até mesmo a ideia de planejamento pode ser incluída dentro do quadro neopatrimonialista. Todavia, reconhecemos que há coerência entre o seu ideário liberal e sua definição e tratamento do neopatrimonialismo. A respeito ver: Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO, 2013), **Um crítico do Estado: Raymundo Faoro**.

<sup>14</sup> Vale ressaltar que não é nosso objetivo reconstituir a rica e extensa polêmica em torno do liberalismo e do republicanismo – algo que extrapolaria os limites desse artigo.

<sup>15</sup> Coadunando com o que defende Newton Bignotto (2011), esse tipo de abordagem, acaba por enfatizar de forma excessiva a corrupção como um mal do Estado, deixando de considerar a sua relação com a sociedade civil e com o mercado. Acerca disso ver: Filgueiras (2009), Guimarães (2011) e Pinto (2011).

gramática liberal, ele formula o problema democrático a partir da oposição entre sociedade civil e Estado, conjugando a ideia de democracia com mercado, entendendo a organização da sociedade civil não como um contrapoder, mas como um contrapeso as tendências de burocratização numa sociedade moderna complexa. Consequentemente, seu ideário corrobora um modelo no qual o Estado é diminuto. Desse modo, para ele, apenas reativando a sociedade civil e derruindo o patrimonialismo enraizado no Estado é que conseguiremos instituir uma ordem democrática, ordem essa, na qual os interesses existentes na sociedade possam ser livremente representados.

Tomando o tratamento liberal da questão, é importante ressaltarmos que somos críticos a “despatrimonialização” do Estado pela simples introdução intensiva do mercado como forma de “abrir” o Estado à sociedade civil, à livre iniciativa e ao mundo dos interesses – tal como propõe Cardoso. O que a nosso ver, quando muito, apenas tratará de uma parte do problema, uma vez que o problema da inclusão continua posto, já que o mercado, como já dito anteriormente, cria hierarquias e tende a reproduzir e agravar as desigualdades.

Nesse mesmo sentido, isto é, trabalhando criticamente em relação à tradição liberal na abordagem do patrimonialismo, a partir do referencial weberiano, Jessé de Souza (2010) entende que trata-se de uma falsa oposição entre mercado e Estado, indagando a quem interessa a idealização do mercado e a demonização do Estado. Para ele, o potencial explicativo liberal é “tendencialmente” nulo, mas seu potencial ideológico e político são extremamente pujantes. Nesse sentido, Souza (2010) adverte acerca da ideologia liberal:

Ela “simplifica” e “distorce” a realidade social de diversas maneiras e sempre em um único sentido: aquele que simplifica e “idealiza” o mercado e subjetiviza e “demoniza” o Estado. [...] O mercado cria riquezas com uma eficiência singular, mas produz, simultaneamente, desigualdades e injustiça social de todo tipo. (SOUZA, 2010).

Souza (2010) deixa claro que o Estado pode agir das mais diversas maneiras, podendo assim, possuir feições distintas, o que decorre da correlação de forças políticas que estejam no controle do poder de Estado. Dessa maneira, tal como Furtado, ele desloca o centro da questão da instituição-Estado, para quem exerce o poder. Dessa forma, crítico a solução liberal para o patrimonialismo, Souza (2010) conclui que essa “crítica radical” ao Estado “[...] dramatiza um conflito aparente e falso, aquele entre mercado e Estado, sob o preço de deixar a sombra todas as contradições de uma sociedade que naturaliza desigualdades sociais

abissais e um cotidiano de carência e exclusão.” (SOUZA, 2010).

Exposto a visão liberal e sua abordagem do problema do patrimonialismo, bem como a crítica ao tratamento do problema, passemos a abordagem republicana.

De outro lado temos a resposta republicana, que também reconhece uma hipertrofia estatal em detrimento da sociedade civil, mas que ao invés de apostar numa solução antiestatista, defende a refundação do Estado com base numa concepção democrática de soberania popular, assentada numa ordem de direitos e garantias individuais universalizados, na separação dos poderes e no bem comum. Desse modo, a solução republicana para o (neo)patrimonialismo propõe reorganizar a estrutura do poder político em detrimento do conteúdo privado do poder, repondo os fundamentos da vida pública, isto é, democratizando o Estado e a sociedade política, colocando no centro o interesse público. Essa tradição advoga uma valorização da cidadania ativa<sup>18</sup>, na defesa de uma sociedade efetivamente democrática, propondo formas de democracia participativa com o intuito de aumentar o controle sobre o Estado, bem como o estabelecimento de uma ordem simétrica de direitos e deveres.

A resposta republicana está atrelada ao diagnóstico dessa tradição frente ao problema do patrimonialismo, que entende que o patrimonialismo só existe e se perpetua pela carência de participação da população, distanciando o Estado da soberania popular. Esse diagnóstico comparece também em Simon Schwartzman (1988), que tomando o operador “patrimonialismo político”, que se dá a partir de uma estreita relação entre o patrimonialismo – tido como uma característica estrutural – e a cooptação política – tomado como um elemento da esfera política<sup>19</sup> –, ele entende que esse padrão gestado pelo “patrimonialismo político” decorre de um “[...] sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de

<sup>18</sup>O republicanismo aqui referendado, em suma, consiste em uma tradição cujo ponto de partida é dado por uma concepção ativa de cidadania. Para essa tradição o engajamento ativo com os negócios públicos (coisa pública) é compreendido como uma manifestação superior de cidadania e como efetivo antídoto contra a degeneração da vida democrática. Dessa forma, para o republicanismo a autonomia do indivíduo está atrelada (isto é, depende) a um sentido de bem comum.

<sup>19</sup>Partindo da relação entre patrimonialismo e cooptação política, analisa Schwartzman: “A cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem-estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais. Quando isto ocorre, posições governamentais são buscadas não tanto como recursos para a implementação de interesses de tipo econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional *per se*. Isto significa que a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos.” (SCHWARTZMAN, 1988, p. 37-38).

cima para baixo.” (SCHWARTZMAN, 1988, p. 37)<sup>20</sup>. De mesmo modo, coadunando a resposta republicana ao problema do patrimonialismo, o remédio apontado por Schwartzman é que se realize a inclusão das pessoas e grupos sociais que encontram-se apartados da arena política, de modo que estes sejam ouvidos e passem a participar politicamente.

E a partir desses dois caminhos apresentados acima, nos parece claro que o pensamento de Celso Furtado coaduna com a solução republicana<sup>21</sup>. Primeiro, porque compreendemos que esse autor possui um *ethos* republicano, já que ele é um desenvolvimentista que toma o princípio democrático como fundamento, vinculando a ideia de *democracies* à identidade nacional e a igualdade social, bem como, a construção de simetria de direitos através do exercício da soberania popular<sup>22</sup>. Segundo, porque conforme o pensamento furtadiano, a superação do subdesenvolvimento passa pelas reformas estruturais, que conseqüentemente, não podem ser realizadas pelo mercado, necessitando, portanto, da ação do Estado – “[...] se um país acumulou tamanho atraso, como é o caso do Brasil, não pode sair dessa situação pelo mercado. Este não é suficiente, pois não fará as transformações estruturais necessárias. O mercado concentra renda e é preciso desconcentrar.” (FURTADO; NUNES, 2006, p. 16-17). Terceiro, pois a democracia concebida em Celso Furtado é compatível com o Estado interventor<sup>23</sup>. Isso porque o Estado tem a função de promover o bem-estar social (FURTADO, 1962a, p. 75), bem como, pois esse Estado intervém segundo a aspiração popular soberana, que através da participação e do exercício da cidadania

toma decisões pautadas no interesse público<sup>24</sup>. Nesse sentido, apartado de uma concepção estritamente procedimental de democracia, o Estado democrático no seu entendimento deve estar comprometido com a inclusão social, devendo assim, garantir as bases sociais que assegurem o exercício da cidadania. Dessa maneira, a formulação furtadiana rechaça a crítica liberal que associa intervenção estatal à redução das liberdades individuais.

Coadunando com o nosso enquadramento, Juarez Guimarães (2000) afirma que o pensamento de Celso Furtado é

[...] a primeira grande síntese de uma proposta de refundação republicana do Brasil. Isto é, em Celso Furtado amadurece pela primeira vez, em um campo teórico coerente, a solução de nossa problemática nacional mediante um projeto que prevê a superação de nosso quadro histórico de exclusão social em um quadro de aprofundamento dos fundamentos de nossa democracia política. (GUIMARÃES, 2000, p. 23). [...] em Celso Furtado, as três dimensões da República – o destino nacional, a cidadania social e a soberania popular – estão articuladas em uma lógica mutuamente configuradora. (GUIMARÃES, 2000, p. 24).

Segundo analisa Juarez Guimarães (2000 apud MOURÃO; VERIANO, 2011), há na obra de Celso Furtado uma “refundação republicana”<sup>25</sup> que no plano da cultura política, envolve quatro dimensões fundamentais: a) a refundação ético-política dos fundamentos em que se assenta o contrato social do Estado brasileiro: referentes aos princípios que definem os direitos e os deveres básicos dos cidadãos, passando pela crítica ao caráter patrimonialista reinante em nossa sociedade – de modo que este breca as modificações sociais e institucionais de suma importância para o desenvolvimento (reforma agrária, reforma tributária, respeito aos direitos do trabalho, dentre outros) –, bem como a crítica da racionalidade formal dos mercados e o livre funcionamento dos mesmos (*laissez-faire*);

<sup>20</sup> É importante ressaltar, que mesmo que se possa relacionar patrimonialismo e cooptação política, tal como faz Schwartzman, esse padrão cooptativo não é exclusivo de sistemas patrimonialistas.

<sup>21</sup> Há dois trabalhos recentes que coadunam com uma leitura republicana de certos aspectos do pensamento de Celso Furtado, a saber: a tese de Marcelo Moreira (MOREIRA, 2013), **Raízes intelectuais da democracia brasileira: linguagens políticas e a formação da república**; e a tese de Marcos Valente (VALENTE, 2009), **Celso Furtado e os Fundamentos de uma Economia Política Republicana**. A esse respeito, ver ainda Juarez Guimarães (GUIMARÃES, 2000), **A trajetória intelectual de Celso Furtado**.

<sup>22</sup> No nosso entendimento, isso tem relação direta com sua definição de “desenvolvimento”, que para Furtado possui um caráter civilizatório. Isto é, desenvolvimento como homogeneização social, como construção de simetrias entre direitos e deveres, como aprofundamento dos fundamentos de uma democracia substantiva. O que coloca a esfera sociopolítica no centro da dinâmica da mudança, da transformação da realidade.

<sup>23</sup> O Estado é para Furtado (2000, p. 41) o “[...] agente propulsor e orientador das atividades econômicas e árbitro dos conflitos de classe na definição do interesse nacional.” Tal legitimação liga-se à relação político-econômica, no princípio da luta de classes dentro de um quadro político dual, no qual há um enfraquecimento de setores não dirigentes, o que dá margem e legitima que o Estado tenha e exerça maior poder, sobretudo, na defesa de um caráter social do Estado. Desse modo, o Estado obtém relativa independência, se transformando então em árbitro (capaz) dessa sociedade de brutal conflito social.

<sup>24</sup> Segundo Cepêda (2006, p. 62-63), “[...] a aposta furtadiana, que em sua tese central fortalece de maneira radical o poder e o papel do Estado (e de seus grupos funcionais internos), é que este precisa ser controlado pela sociedade, principalmente em sua função de promotor do desenvolvimento. Ou seja, há em seu raciocínio em determinação recíproca entre economia e política em dois níveis: o projeto de futuro passa pela economia, mas tem um *telos* social (é desenvolvimento e não mero crescimento econômico), sendo que para realizar a economia as ferramentas adotadas vêm do campo político e não estritamente econômico: conflito distributivista, regulação pela arena competitiva da democracia e da ‘opinião pública’, regulação e projeto de estruturação econômica orquestrado e mediado pelo Estado.”

<sup>25</sup> Guimarães observa que “[...] esta refundação republicana reivindica a formação de uma vontade nacional reformadora que solicita e, ao mesmo tempo, questiona as próprias tradições políticas brasileiras.” (GUIMARÃES, 2000, p. 30).

b) a reconstrução do setor público estatal: para ser o agente que imprime e conduz o desenvolvimento, o Estado deveria sofrer alterações – “nem privatista nem estatista”<sup>26</sup> –, já que, à medida que o desenvolvimento entra em curso, novas demandas requerem sua ampliação, o que necessitaria de uma maior eficiência e integração estatal; c) a democratização dos fundamentos de nossa democracia política: com a construção de bases sociais através da ampliação da cidadania, da superação das distorções no sistema de representação e da retomada de uma dinâmica federativa; d) uma revisão das bases históricas de heteronomia em que se deram as relações do Brasil com o centro capitalista: com destaque e valorização do autônomo, da soberania e do nacional<sup>27</sup> no que concerne o Estado, numa reconfiguração das relações internacionais, em que ganha ênfase a criação de uma sinergia positiva entre acumulação e expansão do mercado interno, bem como a integração da América latina.

Nesse sentido, em consonância com o ideário republicano, comparece como um operador fundamental na obra de Celso Furtado, a defesa da necessidade de uma maior participação política dos setores populares, afirmando em **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil** (FURTADO, 1999), que o ponto de partida de qualquer novo projeto alternativo de Nação terá que ser, “inevitavelmente”, o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país. Por sua lógica, a participação política popular é indispensável ao processo político, de maneira que a participação possibilita exigir ganhos para as classes trabalhadoras, ganhos esses que são potencializados com o desenvolvimento econômico, já que o autor compreende a distribuição de renda como uma forma de empoderamento social do cidadão, assim como uma das dimensões que possibilita a homogeneização social – “A concentração da renda não é senão o verso da modernização dependente. Portanto, uma nova síntese cultural, que recolha a força criativa do povo, pressupõe o aprofundamento do processo de democratização e a redução da heterogeneidade social.” (FURTADO; FURTADO, 2012, p. 40). Para ele, é através da participação e da representação política das massas – via sindicatos, opinião pública, voto, etc. – na luta contra os interesses patrimonialistas oligárquicos, que será construída a modernidade brasileira.

<sup>26</sup> Que diz respeito a uma reforma administrativa do Estado que desvincule sua burocracia dos interesses patrimonialistas e rentistas, na tentativa de criar uma gerência moderna e mais pública do Estado brasileiro.

<sup>27</sup> O nacionalismo para Furtado é o espaço nacional, o meio onde se constitui, no qual se constrói o processo democrático e afirma-se a sinergia social, no qual se coloca a possibilidade concreta de intervenção, do povo e das classes sociais dominadas, ao alcance de suas possibilidades civis e políticas.

Portanto, segundo Furtado, a superação do subdesenvolvimento, e não obstante, do (neo) patrimonialismo, dependerá da interação da sociedade civil com o Estado e das medidas tomadas nesse nível para distribuir melhor a renda e o poder dentro da sociedade. Para ele, é através da distribuição de renda em conjunção com mecanismos complementares à democracia representativa (espaços públicos de efetivação da democracia e atividades corporativas de defesa de interesses) que se caminharia para um aprofundamento da democratização institucional e da sociedade civil. Segundo ele, a relação entre sociedade civil e Estado é dialética: a sociedade civil é cada vez mais o agente, mas um agente que se modifica na medida em que as instituições estatais se modificam<sup>28</sup>. Logo, Furtado entende que os processos de aprofundamento da democracia são concomitantes e interdependentes: ao mesmo tempo em que o Estado se democratiza, a sociedade civil, no nível no qual se constitui e se renova, passa por um processo correspondente de democratização. Seu ideário aponta que, para aprofundar a democracia, o papel da sociedade civil e, dentro dela, o desenvolvimento de um espaço público social de controle sociopolítico com caráter democrático são fundamentais, complementando os mecanismos da democracia<sup>29</sup> representativa.

Nesse sentido, para Furtado, somente o recurso democrático, em seu marco legal, e a participação política permite mudar a orientação política nacional. Isso porque a democracia em sua dimensão participativa é para Furtado a ferramenta para desconstruir a tendência à proteção dos interesses privatistas, substituindo-a pelo interesse público, capaz de mudar a lógica, o processo e o foco do desenvolvimento (CEPÊDA, 2008).

O debate sobre as opções do desenvolvimento no Brasil exigirá cada vez mais uma reflexão prévia [...], relacionando a lógica dos fins que a ordena, à lógica dos meios, que é a razão instrumental inerente à acumulação. [...] em uma sociedade democrática, na qual se amplia o horizonte de aspirações da

<sup>28</sup> Lógica inerente a sua “teoria da mudança”. Celso Furtado na primeira parte de **Dialética do Desenvolvimento** (FURTADO, 1964) desenvolve uma “teoria da mudança social”, no qual, valendo-se de argumentos do materialismo histórico, através da análise da história como sistema (relações de determinação) dotado da capacidade de movimento e transformação, afirma que em seu processo, as relações econômicas é que dão o impulso inicial de transformação, produzindo por extensão, ou seja, pelas relações de determinação entre o todo e as partes, novas relações institucionais – numa bipartição infra-estrutura/superestrutura –, e assim, um novo quadro de desenvolvimento.

<sup>29</sup> Sobre a importância central da democracia no pensamento de Celso Furtado ver: Vera Cepêda (1998), **Raízes do Pensamento Político de Celso Furtado: desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático**; Rafael Mourão e Carlos Veriano (MOURÃO; VERIANO, 2011), **O pensamento de Celso Furtado e a construção de um projeto nacional**; e, ainda, Rafael Mourão (2014), **Subdesenvolvimento e planejamento democrático no pensamento de Celso Furtado**.

cidadania, tornando-se mais complexo o processo de desenvolvimento, já não basta intensificar a acumulação; mais importante ainda é abrir espaço à participação e ativar a criatividade. (FURTADO; FURTADO, 2012, p. 77).

Em Furtado a legitimidade do Estado e, conseqüentemente, de suas políticas públicas, está baseada no princípio de que o desenvolvimento é um objetivo coletivo superior (civilizatório), ao qual, pelo critério da racionalidade do planejamento, deve tomar os princípios republicanos democráticos<sup>30</sup> nos assuntos públicos. Segundo ele, “Um sistema econômico nacional não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos que permitem superar a rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo.” (FURTADO, 1992, p. 30).

## Considerações finais

O presente texto tratou da relação do subdesenvolvimento com o patrimonialismo, e nesse sentido, tentamos tratar da questão a partir do pensamento de Celso Furtado. Assim, partindo da definição weberiana de que o patrimonialismo diz respeito a uma apropriação ilegítima do Estado pelos interesses privados em uma ordem racional-legal, realizamos uma exposição do conceito de patrimonialismo, caracterizando-o e expondo os problemas inerentes a esse padrão histórico de Estado e sua imbricação nas esferas econômica, jurídica e política. A partir daí, expomos de forma sucinta o entendimento e a solução apresentada pela tradição liberal e pela tradição republicana para o problema do patrimonialismo no Brasil. Por fim, apresentamos a proposta furtadiana para combater o patrimonialismo, de maneira que percebemos que sua proposição se aproxima da solução republicana, já que a democracia em sua dimensão de institucionalização dos conflitos, de participação e de formação da opinião pública, é para Furtado a ferramenta para desconstruir a tendência à proteção dos interesses privatistas ilegítimos, substituindo-a pelo interesse público.

Portanto, nos apoiando no referencial furtadiano, concluímos que o tratamento para a questão do patrimonialismo, assim como a superação do subdesenvolvimento, passa por uma reconfiguração republicana do Estado no que diz respeito à sua relação com a sociedade civil. Logo, essa reconfiguração passa pelo aprofundamento democrático e, conseqüentemente,

pelo aumento da participação. Corroborando essa posição, advoga Furtado (1984):

Como escapar à armadilha da “racionalidade econômica” que, entre nós, opera inexoravelmente no sentido de favorecer aqueles que controlam o poder? A resposta é simples: modificando as bases sociais de sustentação desse poder. Vale dizer: assegurando uma participação efetiva no processo político dos segmentos sociais vitimados pela referida racionalidade econômica. Nenhum avanço real é exequível sem desenvolvimento político, sem democratização substantiva, sem a presença organizada na esfera política de amplos segmentos da sociedade civil, particularmente da massa trabalhadora. Nosso real atraso é político e não econômico. (FURTADO, 1984, p. 12).

Por fim, entendemos que essa reconfiguração de poder proposta por Furtado pode contribuir com o processo de criação/construção de uma nova consciência coletiva sobre o governo e a governança. Corroborando, assim, com a tarefa republicana de criar consciência de governo na população, inferindo numa melhor qualidade da democracia e, por conseguinte, na construção de um desenvolvimento que provoque uma ampla transformação, e que assim, viabilize a superação do quadro de subdesenvolvimento no Brasil.

## Referências

- BENDIX, R. *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Edusp, 1996.
- BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.
- BOBBIO, N.; VIROLI, M. *Diálogo em torno da República*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BRUHNS, H. O conceito de patrimonialismo e suas interpretações contemporâneas. *Revista Estudos Políticos*, n. 4, p. 61-77, 2012. Disponível em: <<http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2012/04/4p61-77.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.
- CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. *Dados*, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>.
- CAMPANTE, R. G. *Patrimonialismo no Brasil: leituras críticas de interpretações weberianas e suas articulações sócio-culturais*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. 240 p.

<sup>30</sup>Dentre os quais destacaria os princípios: de que o poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes livremente eleitos; e de que deve-se primar pela proteção da liberdade humana, na institucionalização da liberdade.

- CARDOSO, F. H. Um crítico do Estado: Raymundo Faoro. In: CARDOSO, F. H. *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 227-262.
- CARVALHO, J. M. Posfácio. In: CARDOSO, F. H. *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 287-299.
- CEPÊDA, V. A. *Raízes do Pensamento Político de Celso Furtado: desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático*. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CEPÊDA, V. A. Estado, democracia e nação na teoria do subdesenvolvimento. *Revista Versões*, v. 1, p. 49-68, 2006.
- CEPÊDA, V. A. Revendo o lugar da democracia no processo de modernizaçã: as matrizes da teoria furtadiana do desenvolvimento. *Teoria & Pesquisa*, v. 17, n. 2, p. 93-112, 2008. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/150/114>>. Acesso em: 2 fev. 2011.
- DOMINGUES, J. M. Patrimonialismo e Neopatrimonialismo. In: AVRITZER, L.; STARLING, H. (Org.). *Dicionário analítico da corrupção*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 187-192. v. 1.
- EISENSTADT, S. N. *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*. Beverly Hills: Sage Publications, 1973. p. 13-46.
- FAORO, R. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, n. 17, p. 14-29, 1993. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p14-29>.
- FAORO, R. A questão nacional: a modernização. *Estudos Avançados*, v. 6, n. 14, p. 7-22, 1992. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141992000100002>.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- FILGUEIRAS, F. B. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e a prática social. *Opinião Pública*, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>.
- FURTADO, C. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959. 78 p.
- FURTADO, C. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962a. 116 p.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e Estado democrático*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962b. 53 p.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. 181 p.
- FURTADO, C. Brasil: da República oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, C. (Coord.). *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 194 p.
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 87 p.
- FURTADO, C. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 116 p.
- FURTADO, C. et al. *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998. 99 p.
- FURTADO, C. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 126 p.
- FURTADO, C.; FURTADO, R. F. A. (Org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2012. 198 p. (Coleção Arquivos Celso Furtado, 5).
- FURTADO, C.; NUNES, E. P. O Brasil do século XX: entrevista com Celso Furtado (entrevistado por Eduardo Pereira Nunes). In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro, 2006. p. 11-24. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/seculoxx.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2014.
- GUIMARÃES, J. A trajetória intelectual de Celso Furtado. In: TAVARES, M. C. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2000. p. 15-32.
- GUIMARÃES, J. R. Raymundo Faoro, pensador da liberdade. In: GUIMARÃES, J. R. (Org.). *Raymundo Faoro e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009. p. 77-90.
- GUIMARÃES, J. R. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 83-98.
- MOREIRA, M. S. *Raízes intelectuais da democracia brasileira: linguagens políticas e a formação da república*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- MOURÃO, R. P. *Subdesenvolvimento e planejamento democrático no pensamento de Celso Furtado*. 2014. 191 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.
- MOURÃO, R. P.; VERIANO, C. E. O pensamento de Celso Furtado e a construção de um projeto nacional. *Cadernos de História*, v. 12, n. 16, p. 86-109, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/P.2237-8871.2011v12n16p86/3561>>. Acesso em: 2 out. 2014.
- O'NEIL, T. Neopatrimonialism and public sector performance and reform. In: Overseas Development Institute - ODI. *Research Project of the Advisory Board for Irish Aid*. London, 2007. Background Note 1. Disponível em: <<http://www.odi.org/sites/odi.org>

- uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4393.pdf>. Acesso em: 19 set. 2014.
- OLIVEIRA, M. A. C. Republicanismo e liberalismo: da relação entre constitucionalismo e democracia no marco das tradições do pensamento político moderno. *Virtuajus*, v. 2, n. 2, p. 1-45, dez. 2003. Disponível em: <[http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/ano2\\_2/Republicanismo%20e%20Liberalismo.pdf](http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/ano2_2/Republicanismo%20e%20Liberalismo.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2012.
- PINTO, C. *A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- ROTH, G. Personal rulership, patrimonialism and empire-building in the new States. *World Politics*, v. 20, n. 2, p. 194-206, 1968. <http://dx.doi.org/10.2307/2009795>.
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SENTO-SÉ, J. T. Teoria política e nacionalismo em Celso Furtado. In: PAIVA, V.; SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Pensamento social brasileiro*. São Paulo: Cortez, 2005. p. 97-125.
- SINDZINGRE, A. N. The concept of neopatrimonialism: divergences and convergences with development economics. In: GERMAN INSTITUTE OF GLOBAL AND AREA STUDIES - GIGA. *Workshop: neopatrimonialism in various world regions*. Hamburg, 2010. v. 1. Disponível em: <[http://www.giga-hamburg.de/english/index.php?file=neopat\\_workshop.html&folder=rp1](http://www.giga-hamburg.de/english/index.php?file=neopat_workshop.html&folder=rp1)>. Acesso em: 19 set. 2014.
- SOUZA, J. A atualidade de Max Weber no Brasil. *Revista Cult*, n. 124, 2010. Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/a-atualidade-de-max-weber-no-brasil/>>. Acesso em: 1 set. 2014.
- VALENTE, M. A. *Celso Furtado e os Fundamentos de uma Economia Política Republicana*. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia Política)–Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

Recebido: 05 mar., 2015

Aceito: 03 maio, 2015