



Cultura política patrimonialista e assistência social no Brasil: uma abordagem teórica

Renato Somberg Pfeffer¹

Patrimonial political
culture and social
assistance in Brazil: A
theoretical approach

¹ Doutor em Filosofia pela Universidade Complutense de Madri (título revalidado na UFJF). Pesquisador e professor da FJP-MG. Professor titular do Ibmec-MG. E-mail: renatopfeffer@yahoo.com.br

Resumo:

O presente artigo objetiva realizar uma reflexão teórica acerca das relações entre a política de assistência social e a cultura patrimonialista brasileira. Para o desenvolvimento do trabalho foi realizada uma revisão bibliográfica com consulta a autores que se dedicam ao estudo dos temas formação do Estado brasileiro, história da administração pública, história da assistência social no Brasil, com ênfase nos aspectos patrimonialismo versus modernização. A pesquisa, portanto, possui um caráter teórico e qualitativo. A hipótese que norteia o presente texto assenta-se na ideia de que a cultura política patrimonialista nas políticas estatais de assistência social, apesar de desafiada pela modernização capitalista do país, resistiu por meio de um processo de acomodação com a ordem racional-legal.

Palavras-chave: assistência social, Cultura política, patrimonialismo societal, transição inconclusa.

Abstract:

This article aims to reflect theoretically about the relationship between social assistance policy and the Brazilian patrimonialist culture. For the development of the text, authors who dedicate themselves to the themes of Brazilian State Formation, History of Public Administration and Social Assistance, emphasizing patrimonialism aspect versus modernization, were consulted. The research, therefore, has a theoretical and qualitative character. The hypothesis that guides the present text is based on the idea that the patrimonialist political culture in the state social welfare policies, although challenged by the capitalist modernization of the country, resisted through a process of accommodation with the rational-legal order.

Keywords: social assistance, political culture, societal patrimonialismo, unfinished transition.

Introdução

A história do Brasil foi caracterizada por Fernandes (1975) como um processo de transição incompleto e inconcluso do fenômeno patrimonialista para o modelo burocrático-legal. O autor afirma que toda transição burguesa ao longo da história foi incompleta porque nunca conseguiu atingir sua suposta finalidade, qual seja, a emancipação do indivíduo numa sociedade fundada na liberdade e igualdade. No Brasil, além de incompleta, a transição foi também inconclusa, pois inexistiu uma ruptura com a ordem patrimonialista, apenas um processo de hibridização entre o moderno e o atrasado. O presente artigo parte da premissa de que a dimensão cultura política, em especial o aspecto patrimonialista, é um elemento determinante na formação histórico-social do Brasil e, como decorrência, das tendências que podem ser identificadas nas políticas de assistência social. Dito de outra forma, apesar de desafiado pelo desenvolvimento capitalista e pelas reformas modernizantes encetadas pelo Estado ao longo do século XX, o patrimonialismo resistiu nas entrelinhas das políticas de assistência social da administração pública brasileira.

Embora a Constituição Federal brasileira de 1988 tenha objetivado consolidar a assistência social como direito do cidadão, práticas clientelistas recorrentes tem dificultado o êxito dessa empreitada. O mandonismo, a fidelidade a um líder político e a troca de favores, elementos fundamentais do clientelismo (MARTINS, 1994), continuam imperando no país. Fundadas no clientelismo e sustentadas por um tipo de dominação patrimonial, as relações sociais e políticas brasileiras têm desafiado a administração pública em sua busca de fazer valer os ideais constitucionais (FIUZA; COSTA, 2015).

O objetivo desse trabalho é justamente refletir sobre as relações entre a assistência social e a cultura política fundada no patrimonialismo. A pesquisa de caráter teórico e qualitativo foi produzida por meio de uma revisão bibliográfica do assunto com consulta a autores que se dedicaram aos temas formação do Estado brasileiro, história da administração pública, história da assistência social no Brasil, e que enfatizaram o aspecto patrimonialismo *versus* modernização.

O artigo se inicia com uma revisão bibliográfica sobre a cultura política brasileira seguida da relação entre essa cultura e as políticas estatais de assistência social. Posteriormente e na medida em que parte significativa dessa corrente de pensamento culturalista utiliza a ideia de patrimonialismo sob o prisma weberiano para explicar o Brasil, são discutidas essa vertente teórica de análise e suas limitações. O texto se encerra com a análise da resistência e influência do patrimonialismo societal nas políticas de assistência social no Brasil à luz das interpretações weberianas. Sustenta-se a ideia de que os reiterados insucessos de superação da dominação patrimonial estão relacionados aos aspectos culturais da sociedade brasileira.

A Cultura Política no Brasil e as políticas de assistência social

A cultura política de uma determinada sociedade resulta de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que se padronizam ao longo do tempo. Segundo Baquero (2001, p. 102), “a cultura política ocupa um lugar central no cotidiano dos indivíduos, podendo servir tanto para regular a transmissão de valores políticos, quanto para legitimar o funcionamento das instituições

políticas”. Nesse sentido, as normas, valores e instituições de uma comunidade estão relacionados diretamente à construção dessa cultura. Diversos autores (IAMAMOTO, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2007; NETTO, 2005, YAZBEK, 1993; IANNI, 2004; PAULA, 2005) relacionam a história da assistência social no Brasil com a cultura política brasileira ou, de forma mais ampla, associam a formação sócio-histórica do país e as políticas sociais do século XX.

Ianamoto (2006) afirma que a construção da cidadania no Brasil não se deu como nos países europeus, pois aqui prevaleceram as relações de favor e de dependência pessoal características da formação política do país. Acresce-se a essas práticas de favor, a confusão entre o público e o privado na formação histórica brasileira derivada da privatização do Estado por grupos econômicos com interesses particulares. Nas palavras do autor, a história política brasileira “foi terreno fértil para a privatização do Estado e de entidades da sociedade civil segundo interesses particulares de grupos poderosos e influentes, em detrimento do cultivo do espírito público” (IAMAMOTO, 2006, p. 143). Em suma, a hierarquização da sociedade brasileira consolida os privilégios e as discriminações de renda, raça, gênero e classe, ampliando as desigualdades.

Na mesma linha de raciocínio, Behring e Boschetti (2007) defendem que existe no Brasil um “despropósito ornamental no contexto de uma cumplicidade alinhavada pelo favor” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 74). Essa cultura do favor se deve a uma característica perene da formação social brasileira: a mistura perversa do público e do privado pelas elites nativas dominantes que enxergam no Estado um meio de institucionalizar seu poder.

Netto (2005), por sua vez, analisa o desenvolvimento particular e tardio do capitalismo brasileiro que ocorreu sem transformações estruturais, ao contrário dos modelos europeus. Ao invés de romper com a exclusão social, o capitalismo brasileiro teria contribuído para torna-la mais complexa ao criar de forma recorrente obstáculos à participação de forças populares nos processos de decisão política. Os esforços das elites para neutralizar essa participação tornou a socialização do poder político “um processo inconcluso” (NETTO, 2005, p.18). Nesse processo de reprodução de uma cultura política antidemocrática e elitista, o Estado desempenha o papel de repressão dos interesses das classes populares, o que acaba impedindo a emergência de agências portadoras de vontades coletivas transformadoras. Mais do que garantir a ordem capitalista, portanto, o Estado brasileiro age internamente no sistema de produção organizando a acumulação. Segundo o autor, o Estado brasileiro “se constituiu para induzir esta concentração e esta centralização” (NETTO, 2005, p.31) garantindo que o espaço nacional seja determinado pelo capitalismo.

Afirmando ser a história brasileira marcada por uma cultura moralista, autoritária e elitista, Yazbek (1993) aponta para o descaso no país pelas questões da equidade e justiça no direcionamento da vida pública. Ao contrário, no Brasil a modernização é mediada pelo arcaico, numa recriação da herança escravista e patrimonialista sob novas formas de dominação (IANNI, 2004). Apesar do desenvolvimento, portanto, não houve rompimento com a formação sócio-histórica originária, apenas a atualização de formas de dominação que mantiveram as práticas conservadoras do coronelismo. Ainda segundo Ianni, o Brasil convive com muitas épocas em um só tempo, numa espécie de modernização que ressuscita de forma permanente as formas de poder do passado.

A precariedade estrutural dos direitos sociais seria, para Paula (2005), consequência da debilidade, assimetria, heterogeneidade, incompletude e desigualdade do desenvolvimento brasileiro. Essa precariedade estaria travando de forma permanente os direitos sociais básicos para parcela significativa da população. Nesse contexto, o Estado seria um instrumento autoritário para garantir essa “contrarrevolução recorrente” (PAULA, 2005, p.17). Segundo Behring e Boschetti (2007), citados anteriormente, esse Estado contrarrevolucionário foi gestado em um contexto marcado pela ambiguidade entre o liberalismo formal que o funda e a prática patrimonialista que garantia privilégios à classe dominante. Sendo assim, as políticas sociais foram protagonizadas de forma fragmentada por meio de ações isoladas e não por um Estado preocupado com o bem estar social.

Em síntese, os autores supracitados assumem a ideia de que, devido às características da formação social brasileira e do elitismo do Estado, as intervenções estatais, quase sempre de caráter pontual, não conseguem superar a cultura política patrimonialista brasileira. Isso se deve a uma peculiar articulação entre o autoritarismo social com a acumulação capitalista que teria bloqueado a construção da cidadania no país.

Cultura política e Assistência social: assistencialismo *versus* direitos

A formação sócio-histórica brasileira é marcada por uma herança de tutela, favor e clientelismo em detrimento da cultura de cidadania e direitos sociais. Tal herança marcou profundamente a política de assistência social no país. A consequência disso é que a população brasileira tem tido, historicamente, um acesso restrito a essa política, pois está sujeita às relações pessoais junto a determinadas lideranças políticas para satisfazer suas necessidades. O patrimonialismo, portanto, extrapola o passado e assola o presente fazendo com que a benesse e o caráter não universal no campo da assistência social inviabilize a mesma enquanto direito do cidadão (OLIVEIRA, 2005). Oliveira ainda afirma que o protagonismo dos subalternizados é desfavorecido devido a essa cultura tuteladora que encobre a cultura do direito que “supõe uma concepção de pobreza enquanto algo normal e natural ou fatalidade da vida humana (OLIVEIRA, 2005, p. 25)”.

Ao tornar a pobreza uma questão de fatalidade da condição humana, o Estado acaba colocando o problema em nível secundário e desenvolvendo ações apenas pontuais, desarticuladas e descontínuas (YAZBEK, 2004). Paralelamente, o clientelismo da cultura política brasileira atua no sentido de reforçar a dependência dos usuários dos serviços assistenciais junto ao poder político consolidando, assim, as relações de favor.

As relações clientelistas, segundo Oliveira (2005), se consolidaram nos mais diversos espaços sociais e políticos do Brasil. Essas mediações se instauram inicialmente na esfera privada e, aos poucos, expandem-se para esfera pública. No caso da assistência social, afirma a autora, revela-se uma cultura de atraso onde o conservadorismo da cultura política brasileira se manifesta continuamente sob novas roupagens e com ares de modernidade. Dessa forma, “são mantidas práticas conservadoras como clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo, assim como a

caridade e a benemerência praticadas com dinheiro público (...)" (OLIVEIRA, 2005, p.31). Deduz-se que, de forma perversa, convivem na história da assistência social no Brasil o arcaico e o novo.

Mesmo os recentes governos neoliberais, afirma Iamamoto (2006), atribuem à título de modernidade o que há de mais conservador na sociedade brasileira: "fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública, a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações sociais do Estado" (IAMAMOTO, 2006, p. 37). A construção do moderno por meio do arcaico acaba recriando a herança histórica de desigualdade no país.

As novas roupagens que o conservadorismo assume em diferentes contextos históricos, portanto, mantém a cultura do atraso e servem de instrumento para dominação da classe trabalhadora (OLIVEIRA, 2005). Ou, como também afirma a autora, essa cultura do atraso é uma força hegemônica que permite que os elementos conservadores da formação sócio-histórica brasileira se perpetuem.

Toda essa discussão acerca do clientelismo e paternalismo remete a ações que privilegiam o privado em detrimento do público, em um processo de redução da esfera pública. A resposta a isso, por parte daqueles que defendem a cidadania baseada em direitos e não em favores, afirma Iamamoto (2006), deveria se transformar realmente os espaços estatais em públicos permitindo a apropriação da coisa pública pela coletividade. Em um Estado como o brasileiro que foi privatizado historicamente por coronéis e, posteriormente, por grupos de interesse similares, tal pretensão colide, segundo a autora, com os princípios de universalização dos direitos sociais presentes na atual Constituição Federal de 1988. Yazbek (2004) chega a defender a existência de uma subjetividade antipública (explicitadas no assistencialismo, no primeiro-damismo e no patrimonialismo) na cultura política brasileira que nega o reconhecimento dos direitos na assistência social.

É nesse cenário que, a partir da década de 1980, a discussão sobre a assistência social enquanto política pública tem início. A Constituição de 1988 é o marco histórico que transforma a assistência social em direito do cidadão e dever do Estado, orientada por padrões de justiça e universalidade. Em outros termos, a atual Constituição coloca em xeque a cultura do atraso e abre a possibilidade para uma cultura política pautada no direito.

A nova Constituição inclui a assistência social no campo da seguridade social, juntamente com a política de saúde e a previdência social. Esse tripé é concebido como política pública social e se insere no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Nessa perspectiva, o papel do Estado para universalização e garantia dos direitos a serviços sociais qualificados é central. Paralelamente, são propostos mecanismos de descentralização político-administrativa e controle social na gestão das políticas públicas para assistência social. A assistência social, nesse contexto se efetivaria como política de Estado e se tornaria um espaço para o combate da discriminação e da subalternidade política, econômica e social (YAZBEK, 2004).

Do ponto de vista legal e ideológico a Constituição de 1988 e as leis dela derivadas vinculadas à seguridade social implantaram uma cultura de direitos, no entanto, a concretização desse ideal encontra dificuldades representadas pela negação persistente desses mesmos direitos no mundo real. Esse tem sido um processo contraditório, realizado por pequenas conquistas e

envolto em retrocessos. Se por um lado a compreensão desse processo paradoxal passa pela herança patrimonialista do Brasil, por outro, é relevante destacar que a regulamentação da legislação constitucional foi implementada em um contexto orientado pelo pensamento neoliberal. O neoliberalismo limita as políticas públicas renovando o perfil conservador da cultura política brasileira. Reflexo de uma tendência internacional iniciada nas últimas décadas do século XX, o pensamento liberal defende um Estado mínimo e vai no sentido contrário às propostas da Constituição, em especial, no que tange aos sistemas de proteção social. Nesse sentido, como afirma Oliveira (2005), a ideologia neoliberal reforça a cultura de privilégios de quem historicamente ocupa o poder e o autoritarismo.

Apesar de representar um avanço no paradigma de direitos, as medidas adotadas após a promulgação da Constituição de 1988 não foram capazes de superar a cultura tuteladora, clientelista, patrimonialista, filantrópica da assistência social. Oliveira (2005) destaca que essa cultura persiste por meio da incorporação de uma rede de entidades privadas-filantrópicas fundadas nos princípios da caridade em todo o Brasil. Consoma-se, portanto, o paradoxo de um Estado que incentiva, direciona e regulamenta práticas conservadoras em convivência com caráter democrático dos direitos constitucionais. Esse paradigma conservador transforma o direito em concessão ficando o atendimento das necessidades sociais no campo da moral privada e distante da ética pública (SPOSATI *apud* OLIVEIRA, 2005).

Esse avanço contraditório que caracteriza a assistência social no Brasil é composto por avanços na cultura do direito que ainda convive com a cultura do atraso. A superação dessa cultura exige uma ressignificação da assistência social brasileira como política pública e direito do cidadão. Para que isso ocorra é necessária a negociação e formação de consensos por meio da criação de espaços de debates na sociedade. A cidadania é concebida nesse processo não apenas como direitos materializados nas políticas sociais como, ela é um processo de construção de uma nova ordem social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). A assistência social é assim um campo de luta para se criticar a desigualdade social em si. Esse projeto societário mais amplo passa pela defesa e reafirmação de direitos e políticas sociais que permitam a construção de uma sociedade equitativa. Essa tarefa é ainda mais difícil em um país em que, ao longo de uma história de tendência patrimonialista, os direitos foram relegados a um segundo plano.

O arcabouço teórico patrimonialista na interpretação da história do Brasil

A resistência a uma cultura de direitos no campo da assistência social no Brasil apresentadas no apartado anterior são herdeiras, direta ou indiretamente, de uma matriz weberiana de interpretação. A análise do atraso da sociedade brasileira que utiliza esse arcabouço teórico tem sido realizada por meio da discussão dos motivos que impedem a modernização do país que não consegue superar o patrimonialismo ibérico. Por outro lado, há controvérsias profundas entre os intérpretes que utilizam esse modelo. Essas divergências explicitam-se nos debates elaborados sobre relação entre o Estado e a sociedade: qual o peso de cada um desses polos? Qual o grau de convergência ou disjunção entre eles? Vianna (1999) aponta a existência de duas grandes vertentes nesse debate. Por um lado, a pensamento institucionalista que tem como

representantes Faoro (1977) e Schwartzman (1998), de outro, a corrente societal que tem Fernandes (1975) e Franco (1997) como expoentes.

Vianna (1999) afirma que o pensamento institucionalista é hegemônico no pensamento social brasileiro. Segundo Faoro (1977) e Schwartzman (1998), o atraso brasileiro estaria relacionado com a herança patrimonial do Estado português que teria sido reforçada em 1808 com a chegada da corte portuguesa no Brasil. Portugal teria deixado como legado um Estado independente da sociedade civil, o que teria resultado a repressão dos interesses privados e da racionalidade legal.

O institucionalismo ainda aproxima o Brasil de uma tradição política oriental dada à ausência histórica de um sistema feudal no país. Esse orientalismo teria como marca distintiva a ausência de fronteiras entre as esferas público e privada. Faoro (1977) afirma a proximidade entre o patrimonialismo ibérico e o despotismo oriental sugerindo que a integração entre a sociedade e o Estado, e o próprio capitalismo, necessitariam a priori de uma vivência feudal. No Brasil, os grupos de interesse teriam surgido posteriormente ao Estado, por isso o país não seria um caso ocidental, o que resultou o surgimento de um Estado com objetivos próprios vinculados aos seus dirigentes sem preocupação com bem público. A seqüela desse processo é uma estrutura de classes e um sistema político representativo que não se consolidam e acabam submetidos a uma sociedade estamental e a um sistema político de cooptação.

O pensamento institucionalista enxerga uma patologia na origem do capitalismo brasileiro que provoca um tipo de modernização marcada pela continuidade do passado patrimonial, pois as elites monopolizam o processo político de mudança social. Schwartzman (1988) chama de neopatrimonial esse Estado que preserva as desigualdades e as estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas por meio de um “estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política” (SCHWARTZMAN, 1998, 45-46).

O rompimento desse orientalismo político só seria possível ela livre manifestação dos interesses da sociedade civil liberta da tutela estatal. Em outros termos, o caminho seria uma reforma política que colocasse fim à autonomia do Estado permitindo o estabelecimento de uma administração composta por interesses sociais distintos. Tal solução se coaduna com a ideia institucionalista de que o patrimonialismo é uma marca do Estado e não da sociedade em si, portanto, sua superação se daria pela reforma política, não pela reforma social. É justamente esse eixo explicativo que provoca boa parte das controvérsias nas interpretações weberianas do patrimonialismo no Brasil: o eixo institucionalista dominante advoga a tese de que a reforma política seria o caminho para a modernização da sociedade, a corrente societal, por sua vez, defende o inverso.

Fazendo o contraponto da vertente institucionalista, a vertente societal aponta para um compromisso fundado desde a independência entre o patrimonialismo e a ordem racional-legal, o que pode ser verificado pela manutenção do escravismo aliado ao liberalismo político. Por esse ponto de vista, o patrimonialismo só poderia ser rompido a partir das relações sociais de padrão patrimonial em si, e não por meio de uma reforma política do Estado. A questão, segundo Franco

(1997), era romper com as condutas de dominação pessoal que impediam a o avanço da racionalidade.

Florestan Fernandes (1975) e Maria Sílvia de Carvalho Franco (1997), expoentes de visão societal, afirmam que a sociedade brasileira é marcada por uma acomodação entre tradição e modernidade, uma espécie de “unidade contraditória (...) determinada na gênese do sistema colonial, sustentou, com suas ambiguidades e tensões, a maior parte da história brasileira” (FRANCO, 1997, p. 11). Em outros termos, não haveria uma disjunção entre o moderno e o tradicional e sim uma relação dialética entre as esferas social e política. Ambos os autores acabam concluindo que o Brasil era parte da histórica ocidental, ao contrário da visão orientalista defendida pelos institucionalistas, embora incluído de forma retardatária e ambígua. Ambiguidade essa simbolizada pela convivência entre liberalismo estatal e patrimonialismo/escravidão.

Há uma clara influência de Sérgio Buarque de Holanda (1976), um dos pioneiros na análise do patrimonialismo no Brasil, sobre a vertente societal. Holanda identifica os modos de socialização do brasileiro herdados de Portugal (subjetivismo, afetividade, simpatia, plasticidade) como antitéticos à racionalidade capitalista. Aí estaria a origem de um serviço público personalista fundado em privilégios. O homem cordial, estereótipo do brasileiro segundo o autor, refere-se à ideia de uma pessoa cujas ações são pautadas mais pelo coração que pela razão, em especial, no campo da política. Por isso, os homens de Estado são incapazes de diferenciar o público do privado e acabam tornando o poder público em um poder familiar a ser administrado. Nasce assim, o funcionário patrimonial, aquele para quem “a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular”, que impede o surgimento do “verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos” (HOLANDA, 1976, p. 211, 212).

Apesar de enfatizar a influência patrimonialista da sociedade, Fernandes (1975) acaba adotando uma perspectiva diferente do culturalismo de Holanda (1976). Ele vai destacar a forma particular com ocorreu a internalização da ideologia liberal em fins do período colonial. Essa ideologia no Brasil era muito mais a expressão de emancipação dos estamentos senhoriais do domínio colonial que um desejo de emancipação nacional. A independência teria operado uma inversão ao transformar a ideologia liberal na força dinâmica da sociedade civil que, em um processo de longo prazo, transcendeu e negou a ordem senhorial-escravocrata tradicional. Fernandes identifica nesse processo uma transição para uma ordem competitiva explicada pela diferenciação social que passa a ocorrer no Brasil oitocentista. Os setores mercantis, os profissionais liberais, a elite agrária paulista, entre outros novos grupos, exerciam papéis sociais incompatíveis com a antiga ordem influenciados que eram por uma orientação racional no seu agir. E nesse contexto “um sistema competitivo pode coexistir e chocar-se com o sistema estamental” (FERNANDES, 1975, p. 48).

Na visão de Fernandes essa nascente burguesia passa a tirar vantagem da convivência no Brasil da ordem patrimonial com a orientação racional. Para ele era vantajoso tirar proveito dos tempos desiguais e da heterogeneidade da sociedade brasileira, “mobilizando as vantagens que decorriam tanto do atraso quanto do adiantamento das populações” (FERNANDES, 1975, p. 204). Dito de outra forma, o Estado nacional brasileiro nasce moderno, mas convive com a ordem patrimonial e, em meio a esse paradoxo, o país se insere no capitalismo mundial. Exemplo concreto dessa ordem contraditória é a ordem racional competitiva que marca a agroexportação

brasileira em fins do século XIX coexistindo com o estilo senhorial no campo da política. Incapaz de modernizar a sociedade brasileira, a os agentes modernizantes da economia cafeeira foram confinados à esfera privada e se incorporaram e compartilharam as forma de dominação política tradicional dos grupos conservadores. Em suma, o que Fernandes faz é deslocar o foco do Estado para a sociedade demonstrando que, nas origens do Estado nacional, os novos grupos sociais preferiam conservar o *status quo* que modernizar o país. A superação do patrimonialismo, portanto, dependeria da livre manifestação daqueles grupos que vivem sob o estatuto da dependência pessoal.

Assim como Fernandes, Franco (1997) se distancia da análise institucionalista que coloca o Estado patrimonial como instância autônoma e responsável pelo atraso brasileiro. Com esse intento, ela faz uma adaptação da tese weberiana sobre a singularidade estatal da organização burocrática no ocidente moderno. Tomando como ponto de partida a expropriação do servidor público dos meios materiais da administração, “processo esse que está na base do desenvolvimento da burocracia na administração pública” (FRANCO, 1997, p. 126), Franco afirma que tal fato no Brasil teria sido impedido devido à penúria dos órgãos públicos. O resultado foi um funcionário público que manteve a propriedade dos meios da administração, ao invés dele ter se tornado um mero executivo que geria esses meios. Isso acabou significando que o funcionário público tinha autonomia para controlar esses meios, pois “seu era o dinheiro com que pagava as obras; seu, o escravo cujos serviços cedia; sua, a casa onde exercia as funções públicas” (FRANCO, 1997, p. 126). É portanto justamente devido à pobreza da agência estatal que a fusão não desejada do público com o privado teria ocorrido, permitindo assim que fins particulares fossem atendidos pelo exercício do poder no cargo público. A conclusão da autora é que o patrimonialismo brasileiro possui um caráter societal de raiz agrária.

Em síntese, como afirma Vianna (1999), o patrimonialismo societal (FERNANDES,1975; FRANCO, 1997) defende que o Estado é um instrumento do atraso e não uma instância autônoma responsável por ele. Moderno na teoria, o Estado brasileiro era na verdade um instrumento dos senhores de terra que o utilizavam para prolongar na vida pública sua dominação pessoal. Combinando de forma ambígua a dominação racional-legal e a tradicional, o Estado tornou-se um elemento que retardou o desenvolvimento brasileiro, mas não sua causa. Foi o amorfismo da sociedade brasileira que impediu o estabelecimento de uma estrutura de classe capitalista, mesmo com o fim da escravidão. O estabelecimento de atores sociais autônomos que impedissem a utilização da esfera pública em benefício da privada necessitava da erradicação do patrimonialismo societal, o que não ocorreu nem com a modernização induzida pelo Estado após a Revolução de 1930. Ao contrário, a modernização da Era Vargas e dos governos subsequentes, ao manter as elites tradicionais no poder e retirar a possibilidade de autonomia das camadas populares, vão reafirmar a coexistência do atraso com o moderno.

A singularidade da teoria do patrimonialismo societal, continua Vianna (1999), foi ter compreendido a inexistência de uma contraposição agonística entre o atraso e o moderno no Brasil. Isso é explicado pelo desenvolvimento desigual do país que permitia uma acomodação eclética no Estado de princípios antitéticos. Incapaz de deslocar as elites tradicionais do poder e impedindo a livre manifestação das camadas populares, a Revolução de 1930 confirma, segundo essa teoria, a composição heterogênea de princípios que tem marcado a formação histórica do Brasil.

A Era Vargas instituiu no Brasil uma sustentação pluriclassista. Setores das oligarquias tradicionais e representantes da modernização econômica, inclusive os trabalhadores do mercado formal, passaram a conviver na estrutura do Estado. A incorporação dos trabalhadores nesse mundo da política se deu por meio do corporativismo sindical e da legislação trabalhista e, paradoxalmente, acabou eliminando a possibilidade de desenvolvimento autônomo dessa classe que se tornou um instrumento para conferir legitimidade aos projetos políticos do governo (FERNANDES, 1976).

Analisando o período inaugurado por Vargas, Weffort (2003) e Ianni (1968) desenvolvem a teoria do populismo que tem por eixo analítico conceitos weberianos, mesmo que velados (VIANNA, 1999). Vianna ainda afirma que essa teoria teria deslocado a análise do tema para o âmbito da subjetividade ao invés de enfatizar as macroestruturas, provocando uma desconsideração da conexão delicada proposta pelo patrimonialismo societal entre o atrasado e o moderno. Ao contrário do arcabouço teórico weberiano de tipo societal, a teoria populista acabou enfatizando a vontade do ator moderno que se afastaria os constrangimentos estruturais que impediam a construção de uma identidade autônoma do operário. A consequência disso é a explicação da pobreza brasileira por meio do patrimonialismo privado que impediu que a racionalidade de tipo ocidental se desenvolvesse. Expressa na estrutura sindical corporativa e nas coalizões pluriclassistas do moderno com o atrasado, o patrimonialismo só poderia ser rompido com a autonomia sindical capaz de superar as formas de controle social tradicionais do Estado. Buscando romper com a cooptação que o Estado exercia sobre o trabalhador industrial, a teoria do populismo tinha a expectativa de mudar o Estado a partir das fábricas. Vianna acaba concluindo que a teoria do populismo reforçava a versão weberiana do patrimonialismo institucional ao se limitar a contrapor a coalizão pluriclassista entre moderno/atrasado à modernidade representada pelo operariado.

As limitações do arcabouço teórico patrimonialista na interpretação do Brasil

Vianna (1999) e Souza (1998, 2000) elaboraram uma crítica do arcabouço teórico patrimonialista brasileiro objetivando explicitar algumas de suas fragilidades analíticas. Ambos se situam na posição de intelectuais revisionistas das interpretações que tentaram utilizar a matriz weberiana para analisar a formação da sociedade brasileira. De forma geral, afirmam esses críticos, os pensadores brasileiros tentaram situar e explicar o Brasil como país periférico marcado pelo amálgama da dominação tradicional/racional e associaram o atraso em relação ao centro capitalista com a herança patrimonialista ibérica. O resultado é que a tese patrimonialista teria mascarado formas despóticas e atrasadas da política brasileira ao longo do tempo.

O objetivo de Vianna (1999) é justamente interpretar essa apropriação da teoria weberiana que justificou o atraso brasileiro por meio do patrimonialismo. Ele centra sua crítica na análise de Faoro (1977) e Schwartzman (1988). O primeiro teria aproximado o patrimonialismo de vertente ibérica do despotismo oriental como maneira de explicar o patrimonialismo em sociedades que não tiveram um passado feudal. Da mesma forma, o segundo relaciona dominação patrimonial e orientalismo político enfatizando a presença de um sistema de cooptação subjacente à administração estamental. Na visão desses teóricos do atraso, a soberania democrática seria impossível em um Estado que

por anteceder aos grupos de interesses, mais do que autônomo em face da sociedade civil, estaria empenhado na realização de objetivos próprios aos seus dirigentes, enquanto a administração pública, vista como um bem em si mesmo, é convertida em um patrimônio a ser explorado por eles (VIANNA, 1999, p. 176).

Em outros termos, expressões como bem comum ou vontade geral não fariam parte do vocabulário dos detentores do poder político no Brasil que se apossam do patrimônio público para alcançar seus objetivos particulares. Ao se chocar com o patrimonialismo, os interesses capitalistas acabam se tornando subservientes a ele e comandados pela classe estamental. Isso faz com que política e economia sejam complementares no país segundo os teóricos do atraso. A dificuldade de transposição desses obstáculos impediria, assim, o progresso brasileiro. Nas palavras de Vianna, a interdependência entre o capitalismo e o Estado brasileiro constitui “uma modalidade patológica de acesso ao moderno” (1999, p. 176).

Como afirmado anteriormente, essas interpretações do Brasil utilizam a categoria weberiana de patrimonialismo adaptando-a a particularidade de um país que não conheceu o feudalismo. Daí a aproximação com a organização societária oriental. Viana (1999) aponta, a partir desse elemento, problemas nessa interpretação, em especial, no que tange a uma espécie de determinismo e generalização históricos que acabam escamoteando a realidade do país. Isso faz com que determinadas particularidades se percam na análise, em especial, a convivência paradoxal no Brasil entre o mundo rural, a dependência pessoal, a administração racional e a patrimonialista. Analisar os problemas nacionais pelo viés do atraso acaba sendo problemático, ainda segundo o autor, porque atraso e modernidade convivem no mesmo território.

O que nos resta é desigualdade social, a injusta distribuição de renda, a hierarquia social verticalmente rígida, as formas autoritárias de poder, a democracia frágil e, sobretudo, a persistência do patrimonialismo. Parece ser esta a análise da história brasileira construída pelos autores tributários de Weber (COUTO, 2016, p. 107).

Ao fazer a crítica da visão weberiana de Faoro e Schwartzman que associavam o patrimonialismo no Brasil com uma organização social de tipo oriental, Viana (1999) traz à discussão a teoria de Franco (1997) que propõe outra saída para reverter o atraso do país: a produção de seres sociais autônomos e com identidade definida dependeria, de um lado, da erradicação do patrimonialismo societal que foi preservado durante a modernização da sociedade brasileira e, de outro lado, de se colocar um fim à instrumentalização da esfera pública pela privada. Sem abandonar o patrimonialismo como razão do atraso, mas deixando de lado a explicação orientalista, a conclusão da autora é que no Brasil coexistiriam de forma paradoxal uma ordem burocrática racional-legal e o poder local dos senhores de terra resultando na não diferenciação entre o público e o privado.

No mesmo diapasão de Vianna (1999), Jessé Souza (1998, 2000) interpreta criticamente a matriz weberiana institucional de interpretação da história do Brasil qualificando-a de inautêntica e evada de distorções e exageros. Interpretações clássicas, como a de Sérgio Buarque de Holanda (1976), teriam identificado no iberismo o maior entrave à modernização brasileira. Ao construir a imagem do homem cordial e seus atributos de plasticidade, emotividade e condescendência, Holanda tenta demonstrar que tais características favorecem a formação da nação ao mesmo

tempo em que causam seu atraso. Ao contrário do homem escandinavo símbolo da modernidade devido às suas raízes protestantes, o homem cordial representava esse atraso. Souza questiona, então, a falta de uma abordagem crítica na obra de Holanda sobre a ambiguidade de legado protestante. Indo além, ele aponta as limitações de uma explicação integral do atraso brasileiro por meio da dicotomia iberismo *versus* protestantismo.

Também criticando Faoro (1977), Souza (2000) defende que sua obra visa provar o patrimonialismo do Estado que coagiria a liberdade de empreendimento no Brasil. A irracionalidade estamental estaria em choque com a racionalidade empreendedora impedindo a modernização, ao contrário do que teria ocorrido na sociedade norte-americana. Sendo o motivo do atraso, o patrimonialismo na obra de Faoro representa o mal importado de Portugal. O atraso no estamento patrimonial segundo Faoro é explicado pelas regras políticas pré-modernas que contribuíram para sua composição. Ao longo do tempo, foram se incorporando ao estamento pessoas em busca de prestígio que eram aceitas porque o padronizavam e submetiam o Estado aos interesses dos grupos econômicos dominantes. Assim sendo, a classe estamental ao se apropriar do Estado o utiliza “como coisa própria e usa o poder de Estado de modo a assegurar a perpetuação de seus privilégios” (SOUZA, 2000, p. 173). A crítica de Jessé Souza (2000) a essa teoria parte da percepção de que o patrimonialismo weberiano é histórico, enquanto o de Faoro seria a-histórico. Isso porque Faoro submete sua investigação à seguinte ideia pré-concebida: “sempre que temos Estado, temos um estamento que o controla em nome de interesses próprios, impedindo o florescimento de uma sociedade civil livre e empreendedora” (SOUZA, 2000, p. 172).

Souza (1998) também estende sua crítica à Schwartzman (1988), sucessor de Faoro na linhagem institucionalista de interpretação do Brasil. Ao contrário de Faoro, porém afirmando que a análise do caso brasileiro à luz da categoria patrimonialismo ainda não teria se esgotado, Schwartzman não credita inteiramente ao poder do estamento burocrático a causa do atraso societário brasileiro. Ele percebe a existência de outra realidade marcada pela convivência do moderno empreendedor de São Paulo, que não teria recebido o influxo patrimonial. No entanto, para Souza (1998), seria uma ilusão essa análise diferenciada de São Paulo, pois seu desenvolvimento desigual deve levar em conta, em especial, o trabalho do imigrante.

A crítica de Souza ao paradigma culturalista de interpretação do Brasil é contundente, porém, ele aponta um avanço significativo na superação dessa vertente explicativa na obra de Florestan Fernandes (1975). Esse sociólogo teria sido capaz de ir além da espontaneidade da sociologia brasileira que buscava interpretar as relações sociais tendo como referência a intencionalidade individual e a herança familiar ou portuguesa. Florestan percebe que a burguesia surge no país como reflexo das circunstâncias econômicas e que existiria uma anterioridade das práticas sociais em relação ao mito patrimonialista institucional. Enquanto a tradição dominante da sociologia brasileira interpreta a modernização da nova periferia com a do Brasil como um processo ambíguo, onde a variável pré-moderna explica seu caráter incompleto, Souza encontra em Fernandes uma luz que permite vislumbrar uma concepção alternativa que dê conta dos atuais problemas das sociedades periféricas.

De forma sintética, pode-se afirmar que Vianna (1999) e Souza (1998, 2000) apontam para a necessidade de uma reanálise das teorias sociais brasileiras fundadas na dicotomia atraso *versus* moderno e que, quase sempre, identificaram o patrimonialismo do Estado como entrave à modernização. Eles questionam a próprias concepções de atraso e modernidade que, além de não

serem conceitos autoevidentes, são incapazes de explicar a totalidade dos fenômenos sociais. Por outro lado, mesmo com as fragilidades identificadas por esses autores na importação da categoria weberiana de patrimonialismo para análise do Brasil, em especial na vertente institucional, não se pode negar a contribuição significativa que Fernandes (1975) e Franco (1997) ao buscar explicar, sob a ótica do patrimonialismo societal, os aspectos constitutivos da cultura e da formação histórica do país.

Reflexões finais: a cidadania limitada brasileira e a política de assistência social

A ideia de que os direitos sociais eram uma dívida e não um direito foi enfatizada historicamente pelos “donos do poder” (FAORO, 1975) no Brasil. Em especial, ao longo do século XX, houve uma regulação da cidadania de cima para baixo no que tange aos direitos sociais (CORRÊA, 2002). A República Velha (1889-1930) e a Era Vargas (1930-1945) foram marcadas pelo autoritarismo, portanto não há que se falar de cidadania. Se por um lado, o populismo getulista avançou em termos direitos sociais, eles ainda mantiveram sua forma de dívida do Estado. A República Nova (1946-1964) apenas manteve os direitos sociais estabelecidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas, que não atingia os trabalhadores rurais e mantinham os trabalhadores urbanos reféns das práticas populistas presidenciais. O período militar (1964-1985), por sua vez, viola a ordem democrática e, mesmo incorporando trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos na cidadania regulada da previdência social, mantém amplos setores das classes trabalhadoras excluídas de proteção. Os benefícios sociais incorporados durante a ditadura era apresentados ainda como benesse do Estado. Em suma, ao longo do século XX, ao contrário de uma sociedade democrática cujos direitos são resultado de uma ação política, perpetuou-se no Brasil a noção do direito como uma dívida (LUCA, 2003).

A resignificação das relações acima descritas entre Estado e cidadão no Brasil em fins do século XX é resultado da mobilização popular de então. Na Constituição promulgada em 1988, o Estado é colocado, ao menos teoricamente, como o garantidor da cidadania e responsável pela redução das desigualdades históricas do país. Lançava-se, portanto, o desafio de reverter a ordem patrimonialista brasileira por meio de reformas político/legais, o que, até o momento, tem se mostrado insuficiente. Na prática, passados três décadas da promulgação da carta constitucional e da implantação de processos gradativos e obrigatórios de superação da dominação tradicional, o patrimonialismo permanece.

As origens e persistência do fenômeno patrimonialista precisam ser compreendidas para superação dos percalços enfrentados pelo Estado. No tocante à política de assistência social, apesar da intenção constitucional de torna-la um direito do cidadão, o clientelismo, fruto da dominação patrimonial, desafia sua plena consolidação. Como parte da história das políticas sociais brasileiras, a assistência social mantém sua pouca legitimidade junto aos trabalhadores e seu caráter pouco distributivo. As políticas sociais no Brasil não foram capazes ainda de conduzir ao bem estar geral, de superar o clientelismo e acabar com a exclusão social. É notório que houve uma ampliação dos benefícios ao longo do tempo, porém, o caráter excludente das políticas sociais acabavam por privilegiar ou excluir determinados segmentos sociais.

O presente artigo se alinha às interpretações weberianas que afirmam o caráter societal do patrimonialismo brasileiro em Maria Sylvia Carvalho Franco e Florestan Fernandes, não obstante o viés teórico marxista que também está presente em ambos os autores (FRANCO, 1997, 2003; FERNANDES, 1975, 1976, 2008). De acordo com essa vertente interpretativa, a ordem patrimonial é um aspecto cultural essencial das relações sociais, mas também está presente de forma contraditória na constituição do Estado. Estado aqui entendido não apenas como sociedade política, e sim “como equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional)” (GRAMSCI, 1972, p. 272), que é exercido por meio de organizações tidas como privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas.

O rompimento dessas condutas sociais de dominação pessoal necessita que a orientação racional se consolide não bastando, para isso, apenas reformas de cunho políticas ou legais. Tal transformação só pode ser pensada em longo prazo e deve ocorrer por meio da livre manifestação daqueles que vivem sob o estatuto da dependência pessoal em oposição aos grupos que buscam manter seu *status quo*.

As políticas sociais no Brasil, de forma particular a assistência social, acomodaram a dominação racional e a tradicional de forma contraditória e isso foi reflexo da própria organização social. Ao contrário do que afirma a vertente analítica do patrimonialismo institucional que coloca o Estado como elemento retardatário do desenvolvimento, esse texto defende que o atraso estaria própria sociedade civil, que deveria reformar-se moral e intelectualmente. Essa reforma cultural no âmbito da sociedade civil teria como objetivo alcançar uma expressão mais ampliada junto ao Estado estrito. Posto isso, a formação desses atores sociais autônomos na sociedade civil necessitaria da erradicação do patrimonialismo societal colocando um fim na capacidade dos “organismos vulgarmente chamados privados”(…), e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade” (GRAMSCI, 1972, p. 16), fazer valer seus interesses no domínio público.

Artigo recebido em 21 jul. 2017.

Aprovado para publicação em 09 maio 2018.

Referências

BAQUERO, M. “Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, São Paulo, 2001, p. 98-104.

BEHRING, E. R. e BOSCHETTI, I. S. *Política Social: fundamentos e história*. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2007.

BENDIX, Reinhard. *Max Weber, um perfil intelectual*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

CORRÊA, D. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. Ijuí: Unijuí, 2002.

COUTINHO, C. N. *Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 1996.

COUTO, Elvis Paulo. "As Raízes do Patrimonialismo de Estado no Brasil". *Revista Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ*, v. 14, n. 1, Rio de Janeiro, 2016, p. 100-112.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4ª ed., Porto Alegre: Globo, 1977.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. *A sociologia numa era de revolução social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____. "Florestan Fernandes". Entrevista ao site orientação marxista realizada por Paulo Tarso Venceslau, 2008. Disponível em: <<http://orientacaomarxista.blogspot.com/2008/09/florestan-fernandes.html>>. Acesso em 28 de Nov. de 2018.

FIUZA, Solange C. R. Fiuza; COSTA, Lucia Cortes da Costa. "O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas". *Serviço Social em Revista*, v. 17, n. 15, Londrina, 2015, p. 64-90.

FRANCO, Maria Silvia de Carvalho. *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo: UNESP, 1997.

_____. "Marx em camadas". Folha de São Paulo, 2003. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs0806200318.htm>>. Acesso em 28 de Nov. de 2018.

GRAMSCI, A. *Los intelectuales y la organización de La cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 9ª ed., Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 10ª ed., São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 16ª ed., São Paulo: Cortez, 2004.

IANNI, O. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.

IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1968.

LUCA, T. R. "Direitos sociais no Brasil". In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003, p. 469-494.

MARTINS, J. S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

NETTO, J. P. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós- 64*. 7ª ed., São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, I. M. *Assistência Social após LOAS em Natal, a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso*. 306. f. Tese de doutorado. Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

PAULA, J. A. *Adeus ao desenvolvimento : a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best-Seller/Nova Cultural, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, Fernanda Cristina da. *Assistência social e Cultura Política: o processo de uma política em construção*. 126 f. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Escola de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

SOUZA, Jessé. "A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro". *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 13, n. 38, 1998. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v13n38/38jesst.pdf>>. Acesso em: 10/08/2018.

_____. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

VIANNA, Luiz Werneck. "Weber e a interpretação do Brasil". In: SOUZA, Jessé (org.). *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 173-193.

WEFFORT, Francisco C. *O Populismo na Política Brasileira*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Ed Paz e Terra, 2003.

YAZBEK, M. C. *Classes Subalternas e Assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.