

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

**A NOVA FACE DO PATRIMONIALISMO:
UMA INVESTIGAÇÃO DAS DIMENSÕES PATRIMONIALISTAS DAS
CORPORAÇÕES DE ESTADO NO BRASIL**

VITOR VALVERDE

Belo Horizonte

2021

VITOR VALVERDE

**A NOVA FACE DO PATRIMONIALISMO:
UMA INVESTIGAÇÃO DAS DIMENSÕES PATRIMONIALISTAS DAS
CORPORAÇÕES DE ESTADO NO BRASIL**

Tese de doutoramento desenvolvida sob orientação do Prof. Dr. José Luiz Borges Horta, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor. Linha de Pesquisa 04: Estado, Razão e História Área de Estudo: Filosofia do Estado e Cultura Jurídica

Belo Horizonte
2021

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

V215n Valverde, Vitor
A nova face do patrimonialismo [manuscrito]: uma investigação das dimensões patrimonialistas das corporações de Estado no Brasil / Vitor Valverde. - 2021.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito - Teses. 2. Ciência política - Teses. 3. Corporativismo - Teses. 4. Estado - Teses. I. Horta, José Luiz Borges. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 32(81)



FACULDADE DE DIREITO UFMG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DEFESA DE TESE DE DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E JUSTIÇA
BEL. VITOR MARIO VALVERDE

Aos vinte e cinco dias do mês de outubro de 2021, às 14h horas, com transmissão e posterior armazenamento no endereço virtual <https://www.youtube.com/watch?v=GxH3eN1yUfw>, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora constituída de acordo com o art. 73 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, e das Normas Gerais de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, integrada pelos seguintes professores: Professor Titular José Luiz Borges Horta (orientador do candidato/UFMG); Professor Dr. Leonidas José de Oliveira (Universidad de Valladolid); Professor Dr. Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho (USP); Professora Dra. Mariah Brochado Ferreira (UFMG) e Professor Dr. Rodolfo Viana Pereira (UFMG), designados pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, para a defesa de Tese de Doutorado do **Bel. VITOR MARIO VALVERDE**, matrícula nº **2017650735**, intitulada: "**A NOVA FACE DO PATRIMONIALISMO: UMA INVESTIGAÇÃO DAS DIMENSÕES PATRIMONIALISTAS DAS CORPORAÇÕES DE ESTADO NO BRASIL**". Os trabalhos foram iniciados pelo Presidente da mesa e orientador do candidato, Professor José Luiz Borges Horta, que, após breve saudação, concedeu ao candidato o prazo máximo de 30 (trinta) minutos para fins de exposição sobre o trabalho apresentado. Em seguida, passou a palavra ao Prof. Dr. Leonidas José de Oliveira, para o início da arguição, nos termos do Regulamento. A arguição foi iniciada, desta forma, pelo Prof. Dr. Leonidas José de Oliveira, seguindo-se-lhe, pela ordem, os Professores Doutores: Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho, Mariah Brochado Ferreira, Rodolfo Viana Pereira e José Luiz Borges Horta. Cada examinador arguiu o candidato pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando ao mesmo, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Cada examinador atribuiu conceito ao candidato, em cartão individual, depositando-o em envelope próprio. Recolhidos os envelopes, procedeu-se a apuração, tendo se verificado o seguinte resultado:

Professor Titular José Luiz Borges Horta (orientador do candidato/UFMG)

Conceito: aprovado, com nota 100 (cem).....*João Luiz Borges Horta*

Professor Dr. Leonidas José de Oliveira (Universidad de Valladolid)

Conceito: aprovado, com nota 100 (cem).....*Leonidas José de Oliveira*

Professor Dr. Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho (USP)

Conceito: aprovado, com nota 100 (cem).....

DocuSigned by:
Nuno Coelho
3C7849D08C0E45B



FACULDADE DE DIREITO UFMG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Mariah Brochado Ferreira

Professora Dra. Mariah Brochado Ferreira (UFMG)

Conceito: aprovado, com nota 100 (cem).....

Professor Dr. Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Conceito: aprovado, com nota 100 (cem).....

A Banca Examinadora considerou o candidato **aprovado**, com a **nota 100 (cem)**. Nada mais havendo a tratar, o Professor Titular José Luiz Borges Horta, Presidente da Mesa e Orientador do candidato, agradecendo a presença de todos, declarou encerrada a sessão. De tudo, para constar, eu, Priscila Campos Silva, Servidora Pública Federal lotada no PPG Direito da UFMG, mandei lavrar a presente Ata, que vai assinada pela Banca Examinadora e com o visto do candidato.

BANCA EXAMINADORA:

José Luiz Borges Horta

Professor Titular José Luiz Borges Horta (orientador do candidato/UFMG)

Leonidas José de Oliveira

Professor Dr. Leonidas José de Oliveira (UV)

DocuSigned by:
Nuno Coelho

Professor Dr. Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho (USP)

Mariah Brochado Ferreira

Professora Dra. Mariah Brochado Ferreira (UFMG)

Rodolfo Viana Pereira

Professor Dr. Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vitor Mario Valverde

- CIENTE: Vitor Mario Valverde (Doutorando)

Ao meu pai, Prof. Aladim, que cultiva em mim, até hoje,
o *amor incondicional ao saber*, o incômodo por *não saber* e a
curiosidade infinita de *querer saber*.

AGRADECIMENTOS

Ao apresentar a conclusão de uma pesquisa que - mais do que um trabalho de mineração acadêmica e construção intelectual, é o resultado de uma longa história de vivências, experiências, reflexões, reposicionamentos e muita aprendizagem – muitas pessoas são lembradas. Lembradas com gratidão. Guardadas nos mais importantes espaços do coração. Desejo, sempre sob o risco do esquecimento, registrar aqui essa gratidão.

Em anos de experiência no serviço público, bons deles coordenando equipes e temas diretamente relacionados a esta pesquisa – bem como em outros bons anos de vida acadêmica, sempre movido pela relação direta com a vida prática, tive apoio de colegas, parceiros e amigos que emprestaram sua contribuição, direta ou indireta, a este trabalho que configura a mais importante produção acadêmica de um estudante – como sou, continuamente – no mais alto grau, e que concede a mais valiosa titulação acadêmica: o grau de doutor, o PhD.

Fui criado em um ambiente de amor ao saber e reverência ao conhecimento. Filho de dois professores, meu primeiro e maior agradecimento é aos meus amados pais.

Minha mãe, Antonieta, foi o grande amor da minha vida. Deixou-me há sete anos e só não me fez feliz quando morreu. Ela me impregnou com tantos valores e com tantas energias. Tudo em mim tem um toque dela.

Meu pai, Aladim, a quem, mais que agradeço, dedico este trabalho. Professor universitário, que se construiu e se forjou acadêmico num esforço extraordinário, meu pai é quem despertou o instituto da *curiosidade desenfreada* na minha cabeça, o principal combustível do meu desenvolvimento intelectual. Meu pai, ele sim doutor, é meu padrão de retidão, de disciplina, de seriedade e de esforço

Professor José Luiz Borges Horta, meu orientador. Mas poderia dizer meu amigo, meu incentivador, meu apoiador, meu encaminhador. Talvez seja mesmo *orientador* o que melhor resume toda essa grandeza. Mas não pode ser entendido somente como o professor orientador do doutorado porque essa foi somente uma pequena parte da orientação. O agradecimento pelo degrau humano que me proporcionou subir. O agradecimento pela tolerância com a insistência, pelo cultivo do *pensar diferente*, por fazer tudo virar aula, toda hora, em qualquer lugar. Há pessoas que promovem transformações permanentes na gente, promovem um crescimento individual e nos fazem melhores para sempre. Alguém pode ter tido na vida orientador tão bom quanto eu tive. Melhor, ninguém nunca teve.

Agradeço ao Professor Paulo Roberto Cardoso, que despertou em mim a ousadia do projeto de doutorado na UFMG, que me incentivou, que me orientou, e que contribuiu com esse resultado acadêmico em todas as etapas.

Quero também agradecer muito aos meus queridos colegas de jornada acadêmica, que a vida conspirou transformando-os em amigos. Raphael Machado (o primeiro que me recebeu na UFMG), Leonardo Antonacci, Prof. Dr. Hugo Resende, João Pedro de Carvalho, Daniel Parreiras, Layon Duarte. Todos grandes professores. Como é bom ver a nova academia nascer ao nosso lado.

Minhas experiências em funções públicas formaram a base e o desenvolvimento das reflexões que culminaram nesta pesquisa acadêmica. Quero agradecer a todos que tive o prazer de compartilhar a vivência pública. Chefes, colegas e subordinados. Aprendi sempre com todos. Fui *calibrado* com diferentes posições e análises que sempre significaram contribuições, acumuladas também nesse trabalho.

Agradeço com carinho a quem me oferece o carinho cotidiano e que acompanharam todos os passos dessa jornada acadêmica. Agradecer a todos os amigos e irmãos que a vida me deu. Agradeço a todos citando, pela presença contínua, Márcia, Lucas e Juliane.

O meu muito obrigado aos colegas profissionais de hoje, que compartilham o dia a dia da gestão empresarial, maior convivência durante a parte final do doutorado, que contribuíram não somente com reflexões, mas sobretudo com paciência e compreensão.

É o fim de um período. Vivi no doutorado, penso, a fase de maior evolução como ser humano e pensador. A caminhada foi longa até aqui e espero que continue ainda por muito. Em toda essa trajetória de aprendizado contínuo, muitos professores deixaram marcas fantásticas em mim. Quero agradecer a todos, lembrando alguns. Dona Melita, no grupo escolar. Prof. Paulo Cesar Turatti, que despertou meu amor eterno a História. Meu eterno professor de TGE e Constitucional Francisco de Barros Melo Neto, Professor Marcos Patronis e seus ensinamentos de Análise de Dados diariamente a minha frente. Professora e Diretora D. Lucy Brandão. Profa Marta Kerr, minha Orientadora de Dissertação. Há muito de todos em tudo aqui.

Quero também agradecer todos os amigos da vida que foram também, sempre, professores, na figura do maior deles, meu querido amigo, irmão, pai, Wilson Cid.

Por principal, agradeço a DEUS que me trouxe até aqui e a quem rogo para que me leve adiante.

RESUMO

O conceito de Estado Patrimonial, inicialmente trazido à luz por Max Webber, tomou destaque nas discussões a respeito do perfil político e cultural do Estado Brasileiro, a partir do Século XIX, pelas mãos de pensadores como Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e Oliveira Vianna, principais responsáveis por movimentar os estudos voltados ao patrimonialismo brasileiro, marcado, em grandes linhas, pelo entrelaçamento das elites burocráticas com o próprio Estado, de forma decisiva no seu processo de acúmulo de patrimônio e capital político. Pretende-se apreender os estudos dessa linha de pensamento, em razão de sua complexidade na análise histórica brasileira, para cotejá-la ao Corporativismo, tido como um conjunto de políticas e dispositivos institucionais responsáveis por estruturar e representar certos interesses. Para isso, o estudo se propõe a tratar de fenômenos ligados às diversas vertentes do corporativismo no Brasil sob a ótica de se mostrarem como manifestações de um patrimonialismo histórica e culturalmente construído e adaptado para o atual contexto sociopolítico. Assim, pretende-se trabalhar as influências e concepções do Patrimonialismo na atuação de *corpos* no interior e ao redor do Estado, a exemplo da tecnocracia, dos servidores públicos e das corporações sindicais. Faz-se isso através de uma incursão primeiramente teórica sobre os principais autores do Patrimonialismo para, em sequência, observar suas ponderações abrangendo os principais fatores de cada período da história do país e suas respectivas consequências para o atual estado da arte da temática, na tentativa de traçar uma compreensão de que, pelas heranças históricas de um Estado Patrimonial, diversas das corporações brasileiras da contemporaneidade espelhariam no Estado, majoritariamente, parte de seus interesses políticos e econômicos.

PALAVRAS-CHAVE: Patrimonialismo; Corporativismo; Estado; Brasil.

ABSTRACT

The concept of Patrimonial State, initially brought up to light by Max Webber, took prominence in the discussions about the political and cultural profile of the Brazilian State, initially in the 19th century by the hands of thinkers such as Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda and Oliveira Vianna, mainly responsible for pushing the studies focused on Brazilian patrimonialism, marked, in large lines, by the interweaving of the bureaucratic elites with the State itself, in a decisive way in its process of accumulation of patrimony and political capital. It is intended to apprehend the studies of this line of thought, due to its complexity in Brazilian historical analysis and to compare it to Corporatism, considered as a set of institutional policies and devices responsible for structuring and representing certain interests. For this, the study proposes to deal with phenomena linked to the various aspects of corporatism in Brazil, in order to show themselves as manifestations of a patrimonialism historically and culturally constructed and adapted to the current sociopolitical context. Thus, it is intended to work the influences and conceptions of patrimonialism in the work of bodies in and around the State, such as technocracy, public servants and trade union corporations. This is done through a first theoretical incursion on the main authors of Patrimonialism, in order to follow their considerations, covering the main factors of each period of the history of the country and their respective consequences for the current state of the art of the subject., as an attempt to draw an understanding that, by the historical inheritances of a Patrimonial State, several of the Brazilian corporations of the contemporary world would mirror, in the State, mostly, part of their political and economic interests.

KEYWORDS: Patrimonialism; Corporatism; State; Brazil.

RESÚMEN

El concepto de Estado Patrimonial, inicialmente traído a la luz por Max Webber, tomó destaque en las discusiones acerca del perfil político y cultural del Estado Brasileño, a partir del Siglo XIX, por las manos de pensadores como Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda y Oliveira Vianna, principales responsables por mover los estudios vueltos al patrimonialismo brasileño, marcado, en grandes líneas, por el entrelaçamento de las élites burocráticas con el propio Estado, de forma decisiva en su proceso de acúmulo de patrimonio y capital político. Se pretende incautar los estudios desala línea de pensamiento, en razón de su complejidad en el análisis histórico brasileña, para unirla al Corporativismo, tenido como un conjunto de políticas y dispositivos institucionales responsables por estructurar y representar ciertos intereses. Para eso, el estudio se propone a tratar de fenómenos conectados a las diversas vertientes del corporativismo en Brasil bajo la ótica de mostrarse como manifestaciones de un patrimonialismo histórica y culturalmente construido y adaptado para el actual contexto sociopolítico. Así, se pretende trabajar las influencias y concepciones del Patrimonialismo en la actuación de cuerpos en el interior y alrededor del Estado, a ejemplo de la tecnocracia, de los funcionarios y de las corporaciones sindicales. Se hace eso a través de una incursión de entrada teórica sobre los principales autores del Patrimonialismo para, en secuencia, observar sus ponderaciones comprendiendo los principales factores de cada periodo de la historia del país y sus respectivas consecuencias para el actual estado del arte de la temática, en la tentativa de trazar una comprensión de que, por las herencias históricas de un Estado Patrimonial, diversas de las corporaciones brasileñas de la contemporaneidade reflejarían en el Estado, majoritariamente, parte de sus intereses políticos y económicos.

PALABRAS CLAVE: Patrimonialismo; Corporativismo; Estado; Brasil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. Considerações Iniciais	15
DESENVOLVIMENTO	21
2. O Espírito do tempo e a Macrofilosofia	21
PARTE I – TEORIA DO CORPORATIVISMO E DO PATRIMONIALISMO	
3. Corporativismo: história e teoria	36
3.1. Breve história e funcionamento das Corporações	36
3.2. Natureza e funcionamento das Corporações enquanto grupos sociais	54
3.2.1. Max Weber e a burocracia	54
3.2.2. A Teoria das Elites	57
3.2.3. A sociologia dos campos de Pierre Bourdieu e os grupos de pressão na Ciência Política	60
4. O patrimonialismo no pensamento brasileiro	66
4.1. Sérgio Buarque de Holanda: o público e o privado no homem cordial	66
4.2. Raymundo Faoro: o poder tem donos	70
4.3. Oliveira Vianna: o enfoque nas instituições	82
PARTE II – SOCIOLOGIA DO PATRIMONIALISMO CORPORATIVISTA	
5. Exemplos históricos do Patrimonialismo no Brasil	91
5.1. Os primeiros donos do Brasil	91
5.2. As capitâneas hereditárias	93
5.3. Entre o Império e as Repúblicas	99

6. Apontamentos contemporâneos do patrimonialismo no Brasil	121
6.1. Os números do patrimonialismo	121
6.2. A(s) última(s) reforma(s) da(s) Previdência(s) e a Reforma Administrativa	158
CONCLUSÃO	180
REFERÊNCIAS	191

INTRODUÇÃO

1. Considerações Iniciais

Se tiverem feito a tese com gosto, terão vontade de continuar. Geralmente, quando se trabalha numa tese, só se pensa no momento em que ela estará terminada: sonha-se com as férias que se seguirão. Mas se o trabalho for bem feito, normalmente, depois da tese, verificar-se-á a irrupção de um grande frenesim de trabalho. Deseja-se aprofundar todos os pontos que foram negligenciados, perseguir ideias que nos vieram ao espírito mas que tivemos de suprimir, ler outros livros, escrever ensaios. E isto é sinal de que a tese vos activou o metabolismo intelectual, que foi uma experiência positiva. É ainda sinal de que são agora vítimas de uma coacção para investigar, um pouco como o Chaplin dos *Tempos Modernos*, que continuava a apertar parafusos depois do trabalho: e terão de fazer um esforço para parar.¹

A exigência necessária ao grau doutoral é, exatamente, a criação de conhecimento, a expansão da ciência em determinado assunto, mediante a inovação e a originalidade. Dessa sorte, os incrementos que aqui se pretende oferecer dizem respeito às possíveis conexões entre os estudos acerca da temática do Estado Patrimonial no Brasil com os principais debates acadêmicos que envolvem as questões teóricas do Corporativismo. Formula-se, então, a seguinte hipótese: *a atuação das corporações mais influentes do serviço público, no seio e em face do Estado brasileiro reforça e representa, na atualidade, práticas patrimonialistas que, sabidamente, pertencem à nossa cultura jurídico-política*. Além disso, explicita-se a urgência e emergência de correção das distorções aqui discutidas, cruciais para a sobrevivência financeira do Estado no Brasil, rumo aos novos tempos posteriores aos eventos iniciados no ano de 2020.

O tema e objeto central da Tese, portanto, será a análise das relações entre Corporativismo, funções públicas estatais e os vieses patrimonialistas fortemente ainda presentes no Estado brasileiro. Pretende-se trabalhar o papel

¹ ECO, Humberto. *Como se faz uma tese em ciências humanas*. Barcarena: Editorial Presença, 2007, p. 234.

central das corporações relacionadas ao serviço público na continuidade das práticas patrimonialistas no Brasil, a partir de um estudo de caráter histórico-filosófico e sociológico-empírico acerca dos diagnósticos e cenários práticos apresentados.

Em poucas palavras, a história do uso de ‘patrimonialismo’ no Brasil exemplifica diferentes possibilidades de tradução desse conceito. De maneira geral, a categoria é vinculada ou à sociedade ou ao Estado. No Brasil, entretanto, assim como em outros países latino-americanos, a popularização do termo se deu basicamente em torno de uma chave estatista. O patrimonialismo de Estado, por sua vez, costuma se referir especialmente ao Oriente. Nesse sentido, a América Latina, que não tem espaço na reflexão weberiana, assim como em quase toda Teoria Social e Teoria Política, acaba sendo interpretada em termos ‘orientalistas’. Por fim, o uso mais corrente de patrimonialismo indica como um conceito pode passar da teoria para a política.²

Já de início vale ressaltar, apenas em matéria introdutória, que as corporações aqui referidas não devem ser entendidas como o serviço público em seu sentido geral ou como referência à sua totalidade, mas sim como o conjunto, ainda remanescente, de uma má estruturação responsável por prejudicar as razões primordiais de um Estado em detrimento de interesses particulares e específicos de certos agrupamentos. Aqui somente nos interessam os setores e as carreiras do serviço público que, a partir de uma série de ações, acabam por privilegiar os interesses próprios acima do interesse público por meio de ações patrimonialistas. A essência da problemática, inclusive, passa diretamente pelo fato de que parcelas das carreiras de Estado e dos servidores públicos acaba por alçar benefícios patrimonialistas em detrimento, aliás sempre, de outras categorias dentro do próprio Estado.

² RICUPERO, Bernardo. Patrimonialismo: usos de um conceito. In: *República e Democracia: impasses do Brasil Contemporâneo*. Org. STARLING, Heloisa Murgel e BOTELHO, André. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017, p. 271.

O interesse pela temática do patrimonialismo já estava presente no período de redação da dissertação de mestrado³ na qual trabalhamos a temática das transições de governo. Nela, além de esmiuçar a transição de governos no cenário brasileiro, asseveramos que:

[..] o patrimonialismo permanece como cultura dentro da AP [Administração Pública] e frequentemente confundida com mera burocracia [...]. É uma realidade que emerge com clareza nos pequenos municípios, uma vez que não estão tão expostos à imprensa, aos partidos institucionalizados e aos grupos sociais mobilizados em atenção a democracia. Doravante, o controle social sobre a máquina é consideravelmente menor do que nas capitais e grandes cidades, o que favorece o patrimonialismo.

[..]

É nesse contexto – de forte patrimonialismo enraizado na cultura política brasileira e muito evidente nas pequenas prefeituras, confirmado pelo referencial teórico – que se justifica a necessidade de institucionalização da transição de governos (...). A institucionalização desse processo é que será arma para o combate ao patrimonialismo enraizado. Ora, não basta que a transição seja realizada periodicamente por livre disposição dos mandatários, porque hora ou outra o patrimonialismo ressurgiria para extinguir o processo de transição. É momento que se percebe a necessidade de institucionalização, para que o patrimonialismo possa ser sobrepujado.⁴

Na referida dissertação, tal tema era apresentado sob uma ótica contextual do cenário público brasileiro, especificamente danoso para a

³ “RESUMO: A transição de governos é um tema pouco explorado na literatura de todas as áreas do conhecimento, de sorte que ela ainda é precariamente conduzida no Brasil. Observa-se que essa precariedade gera danos para a gestão pública e para a sociedade, que podem ser corrigidos pela institucionalização do tema. Nesse contexto, o presente trabalho, de caráter descritivo e exploratório, investiga bases teóricas que podem sustentar a institucionalização da transição de governos. Assim, examina a governança pública mediante o delineamento de seu conceito e dos desafios ligados à accountability, responsividade e transparência. Adiante, descreve os modelos da administração pública e analisa a sua história em terras brasileiras. Com o apoio de teorias sobre a Gestão do Conhecimento, busca entender a transição de governos como momento para a externalização de conhecimentos. De posse dessas confirmações teóricas, avalia a atual regulamentação das transições no Brasil, inclusive recorrendo a um instrumental empírico de entrevistas. Por fim, faz seis propostas para uma futura institucionalização das transições de governo no Brasil.” VALVERDE, Vitor. *Transição de governos: processos políticos e constitucionais*. 2016. (Dissertação em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento) – FUMEC, Belo Horizonte, p. 4.

⁴ *Idem*, p. 97.

transição entre governos, dado que, durante este processo, ocorrem decisões sensíveis como a distribuição de cargos e funções. Na presente tese, tomamos tal problema a partir de um escopo macro, avançando com a afirmação e demonstração de que as novas formas de patrimonialismo no Brasil são capitaneadas por corporações internas ao Estado que acabam por sequestrar o interesse coletivo ali presente em função de privilégios para seu grupo de atuação específico.

Antes mesmo da passagem do ano de 2020, já era urgente no Brasil a necessidade de reformulação de práticas estatais e nas diversas esferas de poder, no que diz respeito a certos contextos do funcionalismo público e das carreiras de Estado. “O patrimonialismo está no ar. Quando se lê editoriais e os colunistas da grande imprensa, logo se percebe que a categoria aparece recorrentemente.”⁵ Sob a ótica de demonstrar a existência e permanência do patrimonialismo no Brasil, explorar-se-á sua teorização a partir da investigação de autores célebres como Raymundo Faoro⁶, Oliveira Vianna⁷ e Sérgio Buarque de Holanda⁸, por exemplo, que ainda na atualidade são constantemente

⁵ *Ibidem*, p. 263.

⁶ “Em 1958, Raymundo Faoro publica *Os Donos do Poder*, obra que, debruçando-se sobre fatos históricos já conhecidos, irá traçar um perfil do patronato político no Brasil. Faoro irá romper com a historiografia marxista, contestando o passado feudal colonial, um ‘mito’ criado para adaptar a narrativa histórica ao modelo marxista. Em lugar de um confronto de classes, Raymundo Faoro vai descortinar um modelo de empoderamento que se constrói sobre as bases do personalismo, do corporativismo burocrático, estruturado no ‘estado-maior da autoridade pública’”. SALDANHA, Daniel Cabaleiro. *Organização do Estado Brasileiro: o modelo oligárquico de federalismo*. Belo Horizonte; Letramento, 2019, p. 27-28.

⁷ “Ocorre que, apesar de ser um jurista de profissão, Oliveira Vianna intenta empregar em sua análise uma metodologia que privilegia o comportamento social, os aspectos culturais que revestem os problemas de nosso direito público, ao invés de seguir a tradicional investigação logico-sistemática das leis pela ciência do direito clássica.” SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. *In Revista CONPEDI*, São Paulo, v.1, p. 214.

⁸ “*Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda é, sem dúvida, um clássico. Os argumentos e ideias lançados nesta obra ecoaram por décadas a fio, e chegam a nós com instigante atualidade. Suas reflexões sobre o caráter do homem brasileiro, sobre as peculiaridades da *alma nacional*, continuam sendo ferramentas muito úteis para estudar diversos aspectos de

debatidos em tal seara nos âmbitos acadêmicos e políticos. Cada um destes autores coloca ênfase específica e diferenciada em aspectos importantes do Patrimonialismo, razão pela qual seu estudo lado-a-lado muito contribui para os esforços da tese.

O patrimonialismo, enquanto doutrina política herdada dos excertos weberianos, obteve fecunda receptividade na história das doutrinas políticas brasileiras, mormente no que concerne ao estudo da formação de nossas instituições. Tal corrente específica do pensamento nacional tende, precipuamente, ao uso dos conceitos trazidos pela Sociologia Política de Weber para explicar os traços mais marcantes das bases de nosso modelo jurídico-político, buscando elucidar em nossas formações cultural e institucional a gênese do patrimonialismo estatal e de suas relações com o povo brasileiro.⁹

Com a chegada da pandemia de COVID-19¹⁰ no cenário global e nacional, evidencia-se ainda mais a imprescindibilidade de repensar os aspectos teóricos e de funcionamento do Estado, de modo que também objetiva-se colaborar para a realização de um diagnóstico para as urgências e necessidades do tempo presente, ainda que especificamente focado, em sua maioria, nos termos mais específicos da máquina pública.

Pensar a possibilidade de emergência de novas formas de reconstrução, seja da sociedade ou seja do Estado, vai em total encontro com as proposições da presente tese. Para isso, por fim, pretende-se ainda discutir e analisar as alternativas institucionais mais recentes no que tange ao objetivo de sanar parte

nosso país: nossa cultura, nossa urbanização, nossa economia e, enfim, nossa política.” VIEIRA, Diego Vinícius. *TERRA BRASILIS, EX CORDE. Dissertação* (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 12.

⁹ SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. *In Revista CONPEDI*, São Paulo, v.1, p. 217.

¹⁰ Até o dia 01 de outubro de 2021, 233.503.524 casos de COVID-19 haviam sido confirmados ao redor do mundo e 4.777.503 óbitos em função da doença haviam sido registrados. Somente no Brasil, até a referida data, foram catalogados 21.399.546 casos e 596.122 mortes. [WHO Coronavirus Disease \(COVID-19\) Dashboard](https://covid19.who.int/). OMS, 2020. Disponível em: <<https://covid19.who.int/>>. Acesso em: 01/10/2021.

das problemáticas aqui debatidas, na tentativa de situar o tema em sede de redesenho institucional nas esferas federais, estaduais e municipais dos órgãos e das carreiras do poder público brasileiro aqui retratadas.

A revolução na política tem como aliada e como contrapartida a revolução no pensamento [...]. Práticas e atitudes podem ser reorientadas, de modo que se possa saltar mais prontamente de um contexto que tende a preservar para outro que aceite rever e revisar [...]. Essa reorientação demonstra e fortalece o âmago da possibilidade humana de mover-se para além das fronteiras da situação presente.¹¹

Postas tais considerações, podemos avançar para uma contextualização macrofilosófica e histórica da problemática e da contemporaneidade, em busca de situar as urgências e necessidades envolvidas na temática do Estado e da administração pública perante as demandas da sociedade brasileira.

¹¹ UNGER, Roberto Mangabeira. *Necessidades falsas: introdução a uma teoria social antideterminista a serviço da democracia radical*. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 18.

DESENVOLVIMENTO

2. O *Espírito do tempo* e a Macrofilosofia

A queda do Muro de Berlim, em 1989, representou para o fio histórico do Ocidente não só o fim material da experiência soviética, mas também o início de uma nova era capitalista.

O triunfo do capitalismo possibilitou o surgimento, na nova ordem internacional, do rolo compressor do neoliberalismo, investindo com fúria iconoclasta contra todas as formas de regulação, controle e fiscalização, erigindo, como seu símbolo totêmico, o velho bezerro de ouro dos antigos hebreus. Proclamando o fim da História e o advento do pensamento único, pretendeu-se a extinção do Estado e sua substituição por uma nova ordem de refeudalização do mundo, segundo a qual banqueiros e especuladores, os barões do novo feudalismo, investiriam, vigorosos, com a força de um mercado financeiro desregulamentado pela globalização financeira, contra Estados frágeis e vulneráveis, levando à ruína Estados, povos e nações, lançando-os na miséria e no caos social.¹²

Treze anos após o marco aqui referenciado, a comunidade global assistiu ao ataque às Torres Gêmeas em Nova York e ao desvelar de um cenário ainda mais complexo nos quesitos econômicos e nas disputas geopolíticas ao redor do mundo. Os anos seguintes seriam marcados por diversos conflitos no Oriente Médio que, ainda hoje, ecoam suas consequências no cenário internacional globalizado.

A globalização, como bem se sabe, consiste num fenômeno cujas raízes remontam aos séculos passados e ganhou proporções sólidas no século XX. Todavia, nas duas últimas décadas, se destacou não só pela sua evolução fática, mas também por ter adentrado a consciência e o vocabulário de milhões de pessoas ao redor do mundo. Assim, a globalização se tornou ponto de referência em torno do qual giram teorias e explicações para toda ordem de fenômenos, desde os naturais até os sociais e os culturais, passando-se, inevitavelmente, pelos econômicos. Para tanto, mostrou-se

¹² CARDOSO, Paulo Roberto. *Diatética Cultural: Estado, soberania e defesa cultural*. 2016. 206 f. *Tese* (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 151-152.

indispensável o avanço dos meios de comunicação, como perpetração da interligação entre nações e entre os cidadãos.¹³

Para além dos aspectos militares, a desigualdade, as crises econômicas, sociais e políticas, passariam a ser cruciais para a compreensão do tempo presente e dos anos seguintes. Sobre o caso do Brasil e de diversos outros países ao redor do globo, diz Gonçal Mayos:

Como en Inglaterra de la primera industrialización, muchos países emergentes sufren –además de las exclusiones institucionales y políticas– perversas dialécticas resultantes de la gran diferencia de capital humano disponible para los diferentes grupos poblacionales en una situación de acelerado cambio tecnológico, económico, político y social. Pues, sin mecanismos igualadores, las revoluciones económicas y tecnológicas tienden a generar un persistente y muy desequilibrado intercambio en favor de los grupos que las encabezaban y que llegan a constituirse en auténticas ‘élites extractivas’ (Acemoglu y Robinson 2012). Entre ellos fácilmente se incluyen los privilegiados de la situación anterior que, aunque al principio se pudieran oponerse, tienen suficientes recursos acumulados como para sumarse e incluso dirigir el cambio, tan pronto como perciben su triunfo y los dividendos resultantes [...].

Acrescido a esses fatores, o século XXI e, mais intensamente ainda, a última década, foram e ainda são marcados por uma revolução digital na vida cotidiana de grande parte da população global, cujas inúmeras consequências podem ser observadas em recortes econômicos, comunicacionais, políticos e até mesmo na atuação e funcionamento dos Estados.

Circundados por redes digitais em que os dados fluem para as distintas partes do globo, modificando comportamentos, reorganizando sociedades e afetando modelos econômicos, o entendimento da dimensão de poder informacional é fundamental aos cidadãos, bem como para o conjunto das nações. Sob a égide de um discurso ideológico de uma ‘aldeia global’, alicerçado por uma ‘sociedade pós-industrial’, produzidos por uma pretensa ‘inevitabilidade tecnológica’, diversos setores sociais se conectam às redes de informação mundiais com a crença de que adentram um subproduto do avanço científico, que tal como um templo estaria

¹³ SALGADO, Karine. *A paz perpétua de Kant*. Belo Horizonte, Mandamentos, 2008, p. 190.

desvinculado dos interesses políticos e econômicos dos atores estatais.¹⁴

Em tempos de um *capitalismo de vigilância*¹⁵, as tecnologias em geral e, principalmente na área de comunicação e redes sociais, moldam e completam a realidade vivida pelos sujeitos, mercantilizando dados e condutas em forma de venda de anúncios, por exemplo.

A invenção da propaganda dirigida por parte do Google foi pioneira em termos de sucesso financeiro, mas também assentou o alicerce de uma consequência muito maior: a descoberta e elaboração do capitalismo de vigilância. Seus negócios se caracterizam como um modelo de publicidade, e muito foi escrito acerca dos métodos de leilão automatizados do Google e outros aspectos de suas invenções no campo da publicidade on-line.¹⁶

Assim, plataformas como o Google e o Facebook, por exemplo, acabam por influenciar diretamente bilhões de pessoas em inúmeras esferas da vida. É o que nos alerta Byung-Chul Han:

Hoje não somos mais destinatários e consumidores passivos de informação, mas sim remetentes e produtores ativos. Não nos contentamos mais em consumir informações passivamente, mas sim queremos produzi-las e comunicá-las ativamente nós mesmos. Somos simultaneamente consumidores e produtores. Este duplo papel aumenta enormemente a quantidade de informação. A mídia digital não oferece apenas uma janela para assistir passivo, mas sim

¹⁴ BRITO, Vladimir de Paula; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Poder informacional e desinformação. In: XVI ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2015, João Pessoa. *Anais do XVI ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, 2015. v. 1. p. 1-20.

¹⁵ “O capitalismo de vigilância reivindica de maneira unilateral a experiência humana como matéria-prima gratuita para a tradução em dados comportamentais. Embora alguns desses dados sejam aplicados para o aprimoramento de produtos e serviços, o restante é declarado como *superávit comportamental* do proprietário, alimentando avançados processos de fabricação conhecidos como ‘inteligência de máquina’ e manufaturado em *produtos de predição* que antecipam o que um determinado indivíduo faria agora, daqui a pouco e mais tarde. Por fim, esses produtos de predições são comercializados num novo tipo de mercado para predições comportamentais que chamo de *mercados comportamentais futuros*. Os capitalistas de vigilância têm acumulado uma riqueza enorme a partir dessas operações comerciais, uma vez que muitas companhias estão ávidas para apostar no nosso comportamento futuro.” ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira de poder*. Trad. de SCHLESINGER, George. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 18-19.

¹⁶ *Idem*, p. 83.

também portas através das quais passamos informações produzidas por nós mesmos. *Windows são janelas com portas*, que se comunicam com outras *Windows* sem espaços ou instâncias intermediárias. Por meio de *Windows* não lançamos o olhar apenas a um espaço público, mas sim outras *Windows*. Nisso as mídias digitais se distinguem das mídias de massa como o rádio ou a televisão. Mídias como blogs, Twitter ou Facebook desmediatizam [*entmediatisieren*] a comunicação. A sociedade de opinião e de informação de hoje se apoia nessa comunicação desmediatizada. Todos produzem e enviam informação. A desmediatização da comunicação faz com que jornalistas, esses antigos representantes elitistas, esses ‘fazedores de opinião’ e mesmo *sacerdotes da opinião*, pareçam completamente superficiais e anacrônicos. A mídia digital dissolve toda classe sacerdotal. A desmediatização generalizada encerra a época da *representação*. Hoje, todos querem estar eles mesmos diretamente *presentes* e *apresentar* a sua opinião sem intermediários. A representação reuca frente à *presença* ou à *copresentação* [*Kopräsentation*].¹⁷

Se, por um outro lado, a tecnologia proporcionou a possibilidade de comunicação entre sujeitos afastados e isolados durante a pandemia de COVID-19, por exemplo, essas mesmas plataformas de redes sociais e mecanismos de comunicação também são causa de inúmeros distúrbios sociais como a propagação contínua de *fake news*¹⁸ sobre a própria pandemia.¹⁹ É certo

¹⁷ HAN, Byung-Chul. *No exame*. Reflexões sobre o digital. Trad. de MACHADO, Lucas. Serras. Petrópolis: Vozes, 2018, p. 23-24 [E-book].

¹⁸ “A indústria das *fake news* se nutre da ausência de tolerância e da propensão do indivíduo de buscar, a qualquer custo, comprovação de suas pré-compreensões, seja para justificar suas convicções, seja para incriminar ou culpabilizar os que pensam de modo distinto. A busca por esse tipo de conhecimento é identificada pela psicologia como “viés de confirmação” (ou *confirmation bias*, termo em inglês mais recorrente em publicações acadêmicas). O viés de confirmação seria a propensão de buscar (ou dar maior atenção) e interpretar as informações que ratifiquem as concepções individuais do intérprete. Essa seria a forma pela qual toda a raça humana, predominantemente, raciocina.” PEREIRA, Rodolfo Viana; BRAGA, Renê Moraes da Costa. Combatendo as *fake news* no processo eleitoral. In: *Revista do Advogado*, v.138, p. 160-169, 2018, p. 164.

¹⁹ “De curas milagrosas a teorias conspiratórias negacionistas, a onda de desinformação e notícias falsas que veio com a pandemia de Covid-19 pode ter causado diretamente centenas de mortes pelo mundo apenas nos quatro primeiros meses do ano, [de 2020] segundo um novo estudo publicado na revista *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*.

Segundo os autores do estudo, formada por pesquisadores de vários países do mundo, rumores e falsas informações sobre o coronavírus se espalharam rapidamente pelas redes sociais e pela internet assim que a pandemia começou. Para explicar esse cenário, eles utilizam o conceito de ‘infodemia’, que, de acordo com a Organização Mundial da Saúde, é um cenário

que a prática aqui denotada esteve presente em diversos outros momentos da atuação das mídias e da imprensa, inclusive com outras nomenclaturas²⁰. A expressão *fake news*, porém, traz à tona uma série de novos debates e novas implicações relacionadas, por exemplo, às redes sociais e aos espaços digitais.

Seja em salas de espera de hospitais, em grupos de WhatsApp ou até mesmo em celebrações religiosas, um dos assuntos dominantes das últimas semanas é a multiplicação de mitos, mentiras e teorias conspiratórias contra as [vacinas da covid-19](#). Os relatos vão do medo da implantação de um chip no cérebro até a falsa possibilidade de contrair câncer ou HIV — tudo decorrente do turbilhão de notícias falsas espalhadas a rodo pelo país, em uma verdadeira pandemia de desinformação. Em uma celebração religiosa em Fortaleza na última semana, fiéis ouviram do pastor: ‘Depois que essa substância entrar no nosso organismo vai atingir o nosso DNA’. O Ministério Público do Estado [reagiu e pediu responsabilização criminal](#) do pastor. Dias depois, o discurso do [presidente Jair Bolsonaro](#) de que ‘se você virar um jacaré, é um problema seu’ se juntou a este corpo de teorias da conspiração que lançam dúvidas na população e já impactam na intenção dos brasileiros se vacinarem — embora a ampla maioria da população diga que tomará a vacina, cresceu o percentual de quem não quer se vacinar (de [9% em agosto para 22% neste mês \[dezembro de 2020\], segundo o Datafolha](#)).²¹

em que ‘um excesso de informações, algumas precisas e outras não, tornam difícil encontrar fontes idôneas e orientações confiáveis quando se precisa’.

A equipe coletou 2.311 relatos de rumores em 25 línguas originados em 87 países diferentes, vindos de redes sociais, blogs e outros sites da internet. Desses, 2.276 haviam sido checados, e 1.856 foram classificadas como informações falsas.”

CARBINATO, Bruno. Centenas de pessoas morreram por causa de fake news sobre COVID-19, diz estudo. Super Interessante, 2020. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/saude/centenas-de-pessoas-morreram-por-caoa-de-fake-news-sobre-covid-19-diz-estudo/>>. Acesso em: 10/09/2020.

²⁰ “Imprensa marrom, JORN, PEJ: tipo de publicação que explora, distorce e exagera as notícias para criar sensacionalismo e atrair leitores, dando ampla cobertura a escândalos, crimes, intrigas políticas etc.; imprensa amarela.” IMPRENSA MARROM. In: *Michaelis* – Dicionário da Língua Portuguesa, 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/imprensa>>. Acesso em: 03/10/2021.

²¹ JUCÁ, Beatriz. Chip na vacina, “virar jacaré” e outros mitos criam pandemia de desinformação na luta contra a COVID-19. El País, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-12-20/chip-na-vacina-virar-jacare-e-outros-mitos-criam-pandemia-de-desinformacao-na-luta-contra-a-covid-19.html>>. Acesso em: 14/01/2021.

Nesse universo tecnológico, discursos, afirmações e informações são moldados e reproduzidos a ponto de causarem impactos na realidade não virtual. Para a presente tese, tal denotação toma importância em um primeiro momento a partir da constatação de que os discursos contra o Estado, as ideologias e a política acabam por utilizar-se de exemplos patrimonialistas como embasamento e combustível discursivo para cortes de direitos, garantias e até mesmo para a extinção de instituições públicas. O impacto do patrimonialismo no Brasil ultrapassaria, ao que nos parece, os aspectos orçamentários, ainda que esses tenham impacto considerável.

Vista a Guerra Fria com a devida distância, percebe-se como a bipolarização “ideológica” do mundo resultaria em uma paradoxal desideologização; isto parece ter-se dado em razão da força centrípeta dos dois impérios que se retroalimentavam tanto reciprocamente quanto sujeitavam a política do resto do mundo a seus interesses estratégicos, de muitas formas restringindo a voz plural das contradições políticas a duas melodias que se enfrentavam e se robusteciam em função desta oposição friamente calculada. Em escala mundial, no altar da Guerra Fria sacrificou-se, de modo mais ou menos brutal, a democracia.

[...]

No contexto de transformação da sociedade industrial para a sociedade pós-industrial, com a consolidação do fenômeno da chamada sociedade do conhecimento, o sociólogo norte-americano DANIEL BELL publica *O Fim da Ideologia* (BELL, 1960), proclamando — se bem que desde uma perspectiva conservadora — a desnecessidade do debate ideológico no novo marco social.

Estava diagnosticada, ali, a marcha da desideologização, filha bastarda do medo da radicalização ideológica e mola propulsora da esterilização do debate político que vivemos desde então.²²

A partir desses fatores, há de se considerar que o modelo de vida predominante no ocidente e, especificamente no Brasil, já apresentava suas disfunções e complicadores antes mesmo da pandemia de COVID-19. O mundo anterior já se encontrava *turboglobalizado* e em crise.

²² HORTA, José Luiz Borges.; FREIRE, Thales Monteiro; SIQUEIRA, Vinicius de. A Era Pós-Ideologias e suas ameaças à Política e ao Estado de Direito. *Confluências* (Niterói), v. 14, p. 120- 133, 2012.

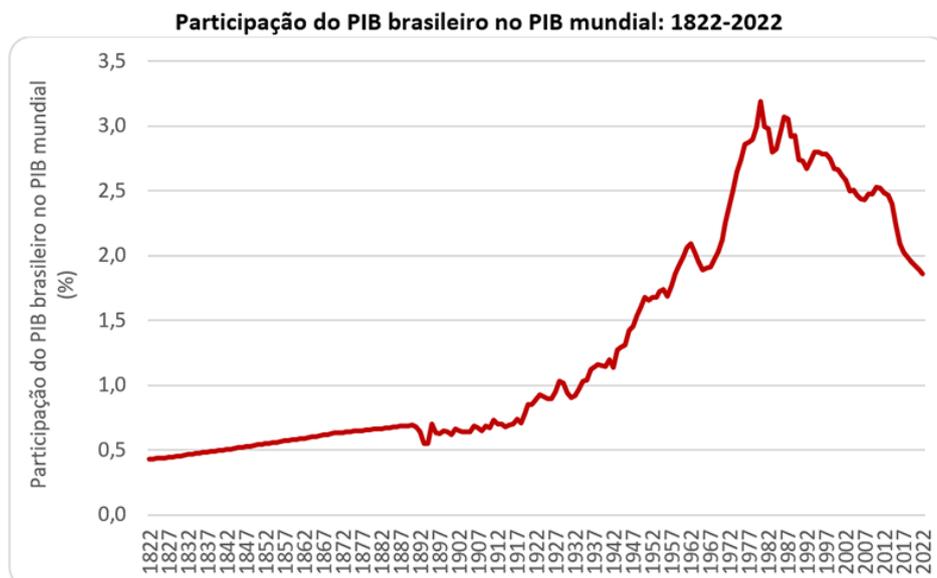
Hoy la humanidad constituye una unidad de intercambios acelerados por medio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Por eso hablamos de la turboglobalización cognitiva que compone mayoritariamente nuestro presente y - parece - el futuro más o menos inmediato.²³

Pela ótica econômica, por exemplo, em 2010 o Brasil obteve um crescimento de 7,53% (sete por cento e cinquenta e três centésimos) de seu Produto Interno Bruto, em relação ao ano anterior. Passados mais de quatro anos, o Brasil já adentrava a mais grave recessão econômica dos seus últimos vinte anos, com uma redução de mais de três pontos percentuais seguidos nos anos de 2015 e 2016. Esses anos foram sucedidos por um crescimento singelo, próximo de um por cento ao ano, até o final de 2019. No intervalo de 10 anos, iniciados em 1980, o Brasil cresceu 33,3% (trinta e três por cento e três centésimos), à taxa média anual de 2,9% (dois por cento e nove centésimos). Tal período era considerado, até o tempo presente, a pior década econômica do país. Já na década contada a partir de 2010, sem os dados do ano de 2020²⁴ (cujas previsões catastróficas chegaram a beirar a queda em 10% [dez por cento] do PIB), observou-se um crescimento abaixo da metade dos anos 80, acumulado em 14,1% (catorze por cento e dez centésimos), com média anual de 1,3% (um por cento e três centésimos).²⁵

²³ MAYOS, Gonçal. *Homo Obsoletus*: precariedade y desempoderamiento en la turboglobalización. Barcelona: Linkgua, 2016, p. 14.

²⁴ Em 2020, o PIB brasileiro caiu 4,1% (quatro por cento e um centésimo) em comparação ao ano de 2019. PIB DO BRASIL CAI 4,1% EM 2020, O PIOR RESULTADO EM 24 ANOS, E CONSOLIDA NOVA DÉCADA PERDIDA. Jovem Pan, 2021. Disponível em: <<https://jovempan.com.br/noticias/economia/pib-do-brasil-cai-41-em-2020-o-pior-resultado-em-24-anos.html>>. Acesso em: 05/03/2021.

²⁵ BRASIL PERDEU MAIS COM DÉCADA DE 2010 DO QUE NOS ANOS 80, APONTA CNC. Exame, 2020. Disponível em: <<https://exame.com/economia/brasil-perdeu-mais-com-decada-de-2010-do-que-nos-anos-80-aponta-cnc/>>. Acesso em 04/09/2020.



Fonte: Angus Maddison Project (1822 a 2008): <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>
 Fundo Monetário Internacional (2009 a 2022), WEO abril 2018: <http://www.imf.org/external/>

26

A chegada quase apocalíptica do vírus, porém, foi tomada como ponto de inflexão no caminhar histórico recente. Seja sob uma perspectiva de exposição e catalisação dos problemas já existentes no Ocidente ou sob uma ótica de possibilidade de maior ganho coercitivo por parte dos Estados, por exemplo, diversos estudos já se debruçam sobre o impacto do número de mortos, infectados e, inclusive, de adesões à quarentena na sociedade global do século XXI²⁷.

O levantamento feito com base nos dados do Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica (Sivep-Gripe) do estado — que reúne informações sobre os casos mais graves de coronavírus — mostra que esses pacientes, muitos deles idosos, tiveram seu tratamento impactado pela desigualdade social. Enquanto em boa parte de bairros da Zona Sul, menos de 20% das

²⁶ Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/578167-brasil-submergente-vive-o-pior-docenio-2011-2022-dos-200-anos-da-independencia>>. Acesso em: 02/005/2021. Nota-se que a partir de 2018 foi realizada uma projeção que, certamente, não contava com a pandemia de COVID-19.

²⁷ Segundo dados estimados pela Agência de Notícias AFP, a título de exemplo, mais de quatro bilhões de pessoas teriam estado confinadas concomitantemente durante algum período da pandemia, algo nunca visto na história da humanidade. CORONAVÍRUS DEIXA 4,5 BILHÕES DE PESSOAS CONFINADAS NO MUNDO. O Globo, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/coronavirus-deixa-45-bilhoes-de-pessoas-confinadas-no-mundo-24378350009>>. Acesso em: 20/08/2021.

mortes aconteceram sem que o infectado tenha dado entrada em uma unidade de terapia intensiva, na Vila Kennedy, por exemplo, o percentual chegou a 60%.

Essas 4.602 pessoas representam 24,6% de todas as mortes na cidade, que chegaram nesta quarta-feira, dia 24, a 18.638. Pela lista, é possível saber que os 20 bairros com menos ingresso de pacientes graves em UTIs — proporcionalmente ao total de óbitos — ficam nas zonas Norte e Oeste. Entre eles, Bangu, Campo Grande, Realengo, Santa Cruz, Vila Kennedy, Senador Camará, Parada de Lucas e Costa Barros. Ao mesmo tempo, concentram-se na Zona Sul da cidade os bairros em que os moradores tiveram mais acesso a tratamento intensivo: Cosme Velho, Glória, São Conrado, Lagoa, Humaitá e Ipanema. Copacabana, por exemplo, que tem uma alta taxa de mortalidade e a maior população de idosos do Rio, está na 140ª posição num ranking de 150 bairros — aqueles onde houve menos de dez mortes no período foram retirados da análise para evitar distorções. Lá, em Copacabana, o percentual de pessoas que morreram sem passar por UTIs cai para 14%.

[...]

— Esse é um indicador de desigualdade. A pessoa mais pobre tem mais dificuldade de acesso a uma UTI, seja pública ou privada — analisa Diego Xavier, epidemiologista e coordenador do Monitora Covid-19, da Fiocruz.²⁸

Por outro lado, é efetivamente mais complexa e passível de desatualização qualquer tentativa de leitura acerca do tempo presente, visto que ainda passamos pelas consequências e até mesmo pelo próprio curso, ainda em continuidade, da pandemia de COVID. Nesses moldes, o impacto *macrofilosófico*²⁹ da referida temática no seio da presente tese diz respeito ao chamado de urgência pela atuação do Estado frente a essa nova realidade.

²⁸ GRINBERG, Felipe. COVID-19: a desigualdade social determina quem sobrevive ao coronavírus no Rio. O Globo, 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/covid-19-desigualdade-social-determina-quem-sobrevive-ao-coronavirus-no-rio-24898090>>.

Acesso em: 01/03/2021.

²⁹ “Para MAYOS, o século XX foi um período de predomínio do microfilosofar, quer dizer, um modo de observação muito particularizado ou centrado em detalhes e feitos muito concretos da vida. A instalação da retórica pós-moderna reduziu drasticamente a construção de meta-relatos e macrodiscursos, produzindo uma filosofia menos ambiciosa, audaciosa e comprometida; enfim, uma filosofia carente e receosa de grandes discursos. Urge, portanto, um retorno, um compromisso filosófico amplo, simbolizado por essa nova palavra [...]” AMBRÓSIO, José de Magalhães Campos. Os Tempos do Direito: Ensaio para uma

De forma analoga, asociamos la «macrofilosofía» a los análisis de conceptos que, mas allá de que los haya elaborado tal o cual filósofo concreto, manifiestan las mentalidades o cosmovisiones de amplias capas de la población y durante considerables períodos temporales. Así como la macroeconomía estudia las relaciones entre los valores económicos agregados y los explica a partir del comportamiento de los grupos de agentes económicos, la macrofilosofía estudia los conceptos filosóficos agregados (mentalidades sociales, grandes líneas culturales, ideas «fuerza», cosmovisiones, etc.) y las explica a partir de las circunstancias compartidas por los grupos de agentes culturales.

Es decir, la macrofilosofía se ocupa sobre todo de aquellos conceptos y cuestiones tal y como han preocupado al conjunto de las sociedades y las épocas, yendo mas allá de las aportaciones más personales que algunos filósofos hayan llevado a cabo, por valiosas que sean en sí mismas. Aun cuando la macrofilosofía también las tiene en cuenta, de esas cuestiones mas idiosincrásicas, vinculadas al genio individual o centradas en detalles y concreciones muy particulares se ocupan específicamente los análisis «microfilosóficos» -por otra parte igual de valiosos.³⁰

Em outras palavras, em tempos de extrema fragmentação e fragilidade do conhecimento, a toada macrofilosófica muito nos tem a acrescentar. É a partir de tal chave que se faz possível caracterizar o patrimonialismo brasileiro das últimas décadas.

Mayos comprende que nos faltam metarrelatos, nestes tempos de fragmentação pós-moderna. São os metarrelatos que dão conta de unir pontos aparentemente esparsos e oferecer respostas de unidade à experiência humana, algo essencial, sob inúmeros aspectos, à existência em si: sentido.

A Macrofilosofia, ao oferecer um horizonte no qual se integra harmonicamente o objeto, propicia um horizonte de sentido e, portanto, uma unidade de experiência, rompendo radicalmente com a fragilidade herdada do século XX e especialmente dos autodenominados pós-modernos.

Nesse diapasão, Mayos pode ser considerado um pensador moderno, ainda comprometido com os ideais romântico-ilustrados

(Macro)Filosofia da História. 2015. *Tese* (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 2.

³⁰ MAYOS. Gonçal. *Macrofilosofía de la Modernidad*. Barcelona: dLibro, 2012, p. 10.

axiais à Modernidade e, portanto, empenhado em operar uma volta à Filosofia *tout court*.³¹

Não há dúvidas de que a quase totalidade dos Estados contemporâneos foram e continuam a serem desafiados pela pandemia e suas consequências em escala global. Se, há pouco tempo, ainda era possível colocar discursivamente em segundo plano as conquistas de direitos sociais em função de um suposto “Estado mínimo”³², responsável somente pela garantia da segurança, da justiça, do equilíbrio fiscal e da propriedade privada, por exemplo, após a COVID-19 tal cenário se mostra parecer estar cada vez mais distante. Sem a atuação estatal não seria possível combater a pandemia e suas diversas consequências.

Conquanto se possa buscar, pollyannicamente, diferenciar a conduta dos Estados, nas muitas civilizações (HORTA; RAMOS, 2009), perante a necessidade de reagir à Pandemia, é fato que todos, sem exceções à vista, cuidaram de imediatamente reassumirem o comando soberano de seus territórios, fecharem suas fronteiras e engendrarem controles coercitivos um tanto inéditos para boa parte de seus cidadãos. Todo o poder estatal, discretamente recolhido por desnecessário em versão exuberante nas culturas jurídicas mais sofisticadas, emergiu de golpe em todos os quartéis do planeta, causando assombro e admiração. As tecnologias digitais há muito disponíveis, mas somente utilizadas em larga escala pelo mercado, cujos algoritmos vinham sendo denunciados como constritores das liberdades econômicas, induzindo cidadãos a consumidores inconscientes agora surgiram como substratos sanitários de ordem

³¹ HORTA, José Luiz Borges. *Dialética do Poder Moderador: Ensaio de uma ontoteleologia do Estado do Brasil*. Tese de Titularidade. Belo Horizonte: UFMG, 2021, p. 23.

³² “As novas regras do jogo teriam de obstar às preferências radicalmente individualistas, [...] um ‘Estado mínimo’, um Estado que teria uma única função, a de proteger os direitos individuais contra toda e qualquer forma de violação. Nasceria do campo do direito privado, como desenvolvimento da autoproteção que os vizinhos de moradia a si mesmos se dão associando-se, ou como aperfeiçoamento de agências que protegem quantos obtêm tal proteção: a ordem política, instaurada pelo Estado mínimo, é assim explicada em termos não políticos. Não se trata de mera discussão acadêmica de filosofia política, porque as diferentes soluções são logo traduzidas numa maior ou menor interferência do Estado na vida social e econômica, sugerindo assim novos limites constitucionais (v. CONSTITUCIONALISMO) na época da crise do Estado assistencial ou do bem-estar (v. ESTADO DO BEM-ESTAR).” BOBBIO, Norberto, *et.al. Dicionário de Política*. Trad. de FERREIRA, João (Org.), *et.al.* Brasília; Editora UnB, 1998, p. 283.

Nota-se aqui que os chamados minarquistas, ao propor o referido “Estado Mínimo”, almejam reduzir o serviço público precisamente às corporações forenses e policiais, protagonistas do patrimonialismo brasileiro contemporâneo.

pública, tornando a vigilância sanitária em imperativo público. Culturas orientais, por certo menos imersas na longa tradição de construção das liberdades civis e políticas constitutiva da história das culturas ocidentais, foram mais facilmente submetidas ao padrão da vigilância sanitária o que não surpreendeu, apenas demarcou diferenças.³³

Para além do evidente papel dos Estados no manejo da saúde pública em matéria de vacinação, tratamento, pesquisa científica, quarentena etc., evidenciou-se também com a pandemia o papel crucial do Estado na regulação e, em casos de crises de magnitude como a que vivemos, na recuperação econômica. E aqui, a realidade foi ainda mais cruel com os defensores da não interferência estatal nos mercados e na atividade econômica. Em outras palavras, sem os auxílios e planos estatais de recuperação, a economia global não será capaz de atingir sequer os patamares anteriores à COVID-19.

O presidente americano [Joe Biden](#) promulgou nesta quinta-feira (11) o pacote de estímulos de US\$ 1,9 trilhão, para medidas de auxílio contra a crise causada pela pandemia da [Covid-19](#).

O pacote de ajuda já havia sido [aprovado pelo Senado dos Estados Unidos](#) no dia 6. A Câmara de Representantes [também deu seguimento ao plano nesta quarta-feira](#) (10), abrindo caminho para assinatura do presidente.

O pacote de Biden é o terceiro aprovado pelo país desde o início da pandemia. Ao todo, já foram gastos US\$ 5 trilhões em programas de ajuda econômica, valor equivalente a cerca de 25% do PIB americano.³⁴

Em toada semelhante, podemos elencar aqui o pacote econômico aprovado pela União Europeia, por exemplo:

Depois de uma das reuniões mais longas da União Europeia, os países do bloco chegaram a 1 acordo sobre o plano para a reconstrução da economia pós-pandemia. Os líderes dos 27

³³ HORTA, José Luiz Borges; MOZELLI, Gustavo Sarti. Pandemia, coerção e responsabilidade. In: *Sustentabilidade, governança e integração regional em tempos de crise*. Org. de BERGAMASCHINE, Jamile; et.al. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021, p. 248-249.

³⁴ BIDEN ASSINA PACOTE DE ESTÍMULO DE US\$ 1,9 TRILHÃO. G1, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/11/biden-assina-pacote-de-estimulo-de-us-19-trilhao.ghtml>>. Acesso em: 13/03/2021.

Estados-membros estavam reunidos desde a última 6ª feira (17.jul.2020) em Bruxelas e o acordo só foi possível na madrugada desta 3ª (21.jul). O valor total do pacote é de mais de € 1,8 trilhão – equivalente a R\$ 11,4 trilhões, ou o PIB brasileiro em 2019 multiplicado por 1,6.

[...]

Foram os € 750 bilhões destinados a subsídios e empréstimos que criaram o entrave nas negociações. Essa é a 1ª vez que a UE vai emitir títulos conjuntos de dívida para captar no mercado o valor do fundo. Os € 750 bilhões serão usados pelos países para mitigar os efeitos da pandemia causada pelo novo coronavírus e possibilitar a reestruturação das economias.³⁵

Simultaneamente, a pandemia de COVID-19 ainda foi capaz de escancarar as inúmeras fraquezas e debilidades dos governos espalhados ao redor do planeta. A análise específica de insuficiências das máquinas públicas no tratamento dos problemas da realidade, em conjunto com a observação da importância da atuação estatal vem em encontro direto com o que se pretende enunciar na presente tese: se concordamos com a essencialidade e a importância da ação estatal para além de limites mínimos de atuação, englobando direitos e garantias sociais, de saúde, educação e até mesmo econômicas, não podemos deixar de defender a urgência de um Estado eficiente, responsivo, justo e sem distorções e discrepâncias internas entre aqueles que o formam.

Isso, pois a ausência dessas características, em função da existência de ações patrimonialistas de interesses privados e particulares dentro do Estado, acaba por enfraquecer e descredibilizar a conduta estatal e seus resultados. E, com isso, acaba por prejudicar os cidadãos mais vulneráveis cultural e socioeconomicamente, a partir do momento que se consolidam os esforços de concessão de privilégios à revelia das urgências daqueles que mais necessitam.

³⁵ UNIÃO EUROPEIA FAZ PACOTE DE 1,8 TRILHÃO DE EUROS PARA AJUDAR ECONOMIA. Poder 360, 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/internacional/uniao-europeia-fecha-acordo-de-plano-de-recuperacao-economica-pos-pandemia/>>. Acesso em: 03/10/2021.

Defender um Estado com presença no esforço de melhora de uma sociedade (principalmente no caso do Brasil) nas suas inúmeras esferas acaba por passar pela defesa dos interesses públicos e pela luta contra ações de interesses meramente patrimonialistas.

O Estado brasileiro corporativista e patrimonialista sob o qual nos debruçamos aqui é, em resumo, o empecilho direto para a conquista de um Estado eficiente, socialmente inclusivo, democrático, de acordo com as práticas da economia global e capaz de cuidar de sua população.

Como se não bastassem as perdas econômicas diretas, o patrimonialismo no Brasil é combustível para aqueles que ainda acreditam na necessidade de existência de um Estado “mínimo”. Em tempos de desinformação e embates ideológicos descontrolados no ambiente virtual, vulnerabilidades dessa natureza acabam por endossar projetos políticos negligentes às urgências brasileiras e o papel da máquina pública na resolução dessas.

O estudo do patrimonialismo contemporâneo aqui realizado também pretende contribuir para as discussões acerca da urgência de reformas e correções nas desigualdades patrimonialistas ainda existentes dentro do próprio Estado, tendo em vista sempre os horizontes *macrofilosóficos* e, também, os *microfilosóficos* (sempre quando necessários para a proposição da tese) em torno da temática em questão. Não é possível retomar uma agenda de liderança estatal na reconstrução da sociedade e da economia brasileira sem o enfrentamento das questões que aqui serão retratadas. Também não é possível enfrentar a nova realidade global sem antes se rebelar frente às próprias distorções já existentes no espaço público nacional. Para além dos novos problemas, inclusive, urgências e emergências já antes anunciadas no Brasil e ao redor do globo ainda necessitam de enfrentamento direto por parte dos poderes estatais.

Por outro lado, também é de se ressaltar que, apesar das crises, da desigualdade e das diversas problemáticas enfrentadas ao redor do globo no

século XXI, podemos observar um cenário em que a humanidade avança cada vez mais em marcadores como expectativa de vida, produção de riquezas e integração entre economias de mercado, de formas nunca vistas. Do mesmo modo, soluções para os inúmeros problemas surgem em escala global a partir de novos avanços tecnológicos e de novas buscas de paradigmas de direitos e de vivência em comunidade. Em função da pandemia, por exemplo, foram necessários menos de onze meses após a primeira confirmação de um caso de COVID-19 no Reino Unido para que a primeira cidadã britânica já recebesse a primeira dose de uma das inúmeras vacinas contra a doença desenvolvidas ainda no ano de 2020.³⁶

Tendo em vista tais reflexões, avançamos para os aspectos mais específicos da problemática no Brasil.

³⁶ COVID-19 VACCINE: FIRST PERSON RECEIVES PFIZER JAB IN UK. BBC, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-55227325>>. Acesso em: 28/02/2021.

PARTE I – TEORIA DO CORPORATIVISMO E DO PATRIMONIALISMO

3. Corporativismo: história e teoria

3.1. Breve história e funcionamento das Corporações

Na empreitada de construção da referida tese, as Corporações possuem papel crucial no entendimento das novas formas de patrimonialismo vividos no Brasil. De início, é necessário compreender a conceituação sob a qual trabalharemos a presente chave teórica:

O corporativismo se refere a um conjunto particular de políticas e disposições institucionais para estruturar a representação dos interesses. Onde predominam tais disposições, o estado muitas vezes concede privilégios ou até cria grupos de interesse, tenta regular o seu número e lhes dá a aparência de um monopólio quase representativo juntamente com prerrogativas especiais.³⁷

Nesses moldes, a busca por elementos constitutivos da história e do funcionamento das Corporações indicaria o papel dessas no patrimonialismo vivido contemporaneamente.

De início, também é preciso ressaltar que o Corporativismo aqui ressaltado não se confunde com o próprio patrimonialismo, visto que o último diz respeito a tomada de poder e de ações próprias do Estado em detrimento particular, enquanto o Corporativismo caracteriza a relação entre pessoas de um mesmo grupo ou instituição, também sendo referenciada como um tipo de relação política entre grupos e atores diferentes.

[...] o modelo corporativo de articulações de interesses é um modelo institucionalizado de formação de políticas públicas, no qual as grandes organizações de interesse colaboram entre si e com a autoridade pública, não só na articulação e intermediação de interesses, como também na implementação de políticas decididas

³⁷ STEPAN, Alfred. *Estado, corporativismo e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 71.

através de negociações e acordos envolvendo atores coletivos estratégicos: capital, trabalho e Estado.³⁸

Historicamente, podemos retornar as primeiras formas corporativas a partir das associações profissionais existentes na Idade Média. Ali se daria o início de um tipo de organização de grupos em função do trabalho.

A partir de meados da Idade Média (após o ressurgimento do comércio e das cidades, em seguida ao século XI), até fins da Idade Moderna, as corporações de ofícios tornaram-se formas associativas notáveis, de longa duração e influência nos séculos anteriores ao advento do capitalismo industrial. Entretanto, eram, em certa medida, associações de produtores ou, até mesmo, *forma de organização da produção* incrustada nas cidades europeias do período. Elas integravam-se, hierarquicamente, por três segmentos de indivíduos: aprendizes, companheiros e mestres [...].³⁹

Se avançarmos, porém, no fio histórico, temos a conceituação do Estado corporativo, que estaria relacionado com grupos sociais organizados (corporações), responsáveis por expressar as forças e os interesses que os orientassem como conjunto. Nesse caminho, encontramos conexão com os estudos de Oliveira Vianna, a partir do qual podemos refletir o papel da democracia frente ao corporativismo:

A concepção de Estado Corporativo de Oliveira Vianna, à primeira vista, nada possui de insólito, porque significa uma reação contrária à liberal-democracia, com a intenção de organizar corporativamente a sociedade. Incapacitada a nação de sustentar sua autonomia, cabe ao Estado representar a vontade geral, traduzindo os anseios e os interesses nacionais e submetendo todos à força da sua autoridade.⁴⁰

Inserido no contexto brasileiro, Oliveira Vianna abre o caminho para a análise do corporativismo e da democracia no Brasil. As corporações e os

³⁸ COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *A armadilha do Leviatã: a construção do corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999, p. 42.

³⁹ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2016, p. 1497. Deixo aqui registrado meu enorme afeto e carinho pelos anos de amizade e convivência com Maurício Godinho Delgado, irmão do também querido amigo e ex-deputado federal Paulo Delgado.

⁴⁰ VIEIRA, Evaldo Amaro. *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1981, p. 103.

agrupamentos de servidores do Estado que acabam por conseguir seus objetivos patrimonialistas ferem o âmago de um regime democrático. Enquanto políticos produzem planos de governo, participam de eleições e são referendados pela população, o poder de fato acaba por parar nas mãos dos grupos mais organizados dentro da máquina pública que acabam por vilipendiar os interesses públicos em função de interesses privados. Quando membros de certas carreiras de Estado, não eleitos democraticamente, acabam, por exemplo, por atuar e pressionar por aumentos salariais, pagamento de auxílios e concessão de privilégios, é certo que alguma outra ação ou política pública, referendada em pleito eleitoral, terá de ser deixada de lado.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal que determina uma prisão preventiva e em flagrante ilegal de um representante popular eleito democraticamente⁴¹ é o mesmo que decide, em caráter liminar, pelo pagamento de auxílio-moradia para todos os juízes brasileiros e ainda negocia e atua politicamente, em função disso, aumento salarial.

O presidente Michel Temer sancionou nesta segunda-feira (26) a lei que reajusta os salários dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF).

A nova lei eleva os subsídios mensais dos ministros em 16,38% — dos atuais R\$ 33,7 mil para R\$ 39,2 mil. O texto tem origem no projeto ([PLC 27/2016](#)), aprovado no último dia 7 pelo Senado Federal.

⁴¹ Aqui fazemos referência ao caso do deputado federal Daniel da Silveira que, apesar da temeridade das opiniões manifestadas e defendidas, representa democraticamente uma parcela da população, que o elegeu. Acerca da ilegalidade do flagrante, não cabe à presente tese dissecar os imbrólios jurídicos e processuais do caso em questão. Porém, se analisarmos resumidamente, teremos que, se um vídeo postado na internet pode ser considerado evidência para uma prisão em flagrante por ainda estar em circulação na rede mundial de computadores, o que afasta a possibilidade de uma decisão semelhante, realizada, porém, em função de opiniões contidas em uma obra publicada há décadas, mas ainda em circulação? Em outras palavras, entende-se que houve, no caso do deputado em questão, a extensão do conceito de flagrante para que sua conduta estivesse nele contida. Tal expansão foi tamanha, contudo, que acabou por desnaturar por completo o conceito inicial de flagrante.

MOTTA, Anais. Deputado do PSL é preso após divulgar vídeo com ataques à ministros do STF. UOL, 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/02/16/prisao-deputado-daniel-silveira-psl.htm>>. Acesso em: 05/03/2021.

Revogação do auxílio-moradia

Para balancear as contas do governo, o ministro do STF Luiz Fux revogou também, nesta segunda-feira, liminar proferida por ele, em 2014, que garantiu o pagamento do auxílio-moradia para juízes de todo o país. Com a decisão, integrantes do Ministério Público, Defensoria Pública e tribunais de contas também devem ser afetados e perder o benefício.

A decisão somente deve valer após o aumento para os ministros do STF começar a ser pago.

[...]

Em 2014, o ministro Luiz Fux deferiu duas liminares determinando que os tribunais fossem notificados para iniciarem o pagamento, atualmente de R\$ 4,3 mil. A justificativa à época foi de que o auxílio-moradia está previsto na Lei Orgânica da Magistratura ([Loman - Lei Complementar 35/1979](#)).⁴²

Ao encaminharmos nossa análise para a década de 1930 e para Getúlio Vargas⁴³, por exemplo, temos no ideário de desenvolvimento da indústria nacional o principal momento de compreensão das origens das corporações brasileiras. Em sua obra *História Social da Economia Capitalista no Brasil*, Oliveira Vianna nos deixa um esboço do que seria o capítulo XXI⁴⁴ da obra em questão. Nele, fica evidente o papel do corporativismo na trama política, nos avanços e nos retrocessos vividos pelo Brasil do século XX:

Capítulo XXI

O CICLO DO NEO-CAPITALISMO CORPORATIVO

(DE 1931 EM DIANTE)

SUMÁRIO: I – O pensamento corporativo e sua ressurgência no mundo moderno. Tendência para o controle da economia capitalista. Crescente socialização dos vários setores da economia de

⁴² SANCIONADO REAJUSTE DE MINISTROS DO STF. Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/26/sancionado-reajuste-de-ministros-do-stf>. Acesso em: 14/03/2021.

⁴³ COSTA, Vanda Ribeiro. *Corporativismo e democracia*. São Paulo: Moderna, 1999, p. 32.

⁴⁴ “Do capítulo XXI do Primeiro Volume, Oliveira Vianna deixou-nos apenas o sumário acima transcrito. [...] Embora não fosse corporativista, admitia o recurso a alguns instrumentos exaltados por aquela doutrina com o propósito de contornar os males do supercapitalismo.” VIANNA, Oliveira. *História Social da Economia Capitalista no Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987, v.1, p. 261.

produção. Evolução para a economia *social*, para a economia *controladora* e para a economia *dirigida*. II – Reflexo dessa tendência universal no Brasil. O cooperativismo e a revolução de 1930. Sua tendência para o controle da economia agrária e industrial. Cartelização da nossa economia agrária: o controle oficial do café, do açúcar, do mate e do sal. Monopólio do comércio da banha e do cacau. Tendência para a autarquia da nossa economia industrial; encampações e monopólios do Estado. Inclinação recente para o Estado Industrial. III – Outros controles da economia de produção; a legislação do trabalho e sua significação. Intervenção fiscalizadora do Estado na vida social das empresas. Codificação das leis do trabalho e suas disposições limitadoras do arbítrio do empresário. Constituições de 1934, de 1937 e de 1946: os avanços de cada uma no domínio do neo-capitalismo corporativo. O sentido político-social da participação nos lucros.⁴⁵

Ao lado de um Poder Executivo hipertrofiado⁴⁶ em função de suas novas funções face aos Direitos Sociais, o corporativismo tomaria protagonismo no modelo de Estado da época, que ainda “empoderaria” figuras pessoais e individuais, de modo a ter o Chefe de Estado como materialização do poder público, em uma ligação supostamente direta com o povo.

As relações estabelecidas entre organização corporativa e autoridade presidencial eram delicadas, pois combinavam elementos contraditórios. Teoricamente, as corporações eram concebidas como órgãos com poder de representação, sendo capazes de traduzir o interesse nacional [...]. A forma de expressão política do interesse nacional, traduzida pelos sindicatos corporativos, surgia através do Estado, personificado na figura do presidente.⁴⁷

É chegado o momento em que as corporações precisam ser observadas sob a ótica do embate e da conquista política de espaço e interesses na dinâmica estatal. E é aí que se encontra, efetivamente, a principal observação para a presente tese: o corporativismo de grupos com maior escopo de poder no

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Cf. HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011.

⁴⁷ GOMES, Angela de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: intelectuais e a construção do mito Vargas. In: *O corporativismo em português: Estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo*. Org. de MARTINHO, Francisco Carlos Palomares; PINTO, António Costa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007, p. 97.

Estado acaba por conquistar seus interesses. O que se enxerga, porém, são práticas nas quais os referidos grupos se beneficiam em função dos outros em uma lógica meramente patrimonial. Em resumo, é nesse ponto que se encontra a grande diferenciação entre a totalidade do serviço público e as carreiras responsáveis pelo patrimonialismo contemporâneo. Os mais fortes e organizados acabam por conseguir privilégios:

[...] o ponto é o seguinte: enquanto a idéia de expansão do corporativismo societal implica a ampliação da participação das associações que representam interesse de classe nas arenas decisórias relativas a esse interesse, o corporativismo setorial implica a limitação dessa participação aos setores de classe mais organizados [...] **A consolidação do corporativismo setorial pode implicar exatamente a limitação da participação da classe trabalhadora àqueles setores mais fortes e já organizados.**⁴⁸

No caso brasileiro, observamos uma distorção ainda mais profunda: há, em última instância, uma diferenciação do tratamento jurídico/constitucional entre cidadãos participantes do serviço público e a população em geral. Em outras palavras, criam-se dois tipos de cidadãos e, conseqüentemente, realidades de vida completamente diferentes. O mesmo país que permite as inúmeras distorções patrimonialistas aqui apresentadas falha diariamente na execução e garantia de direitos à maioria da população. Em matéria de saneamento básico, por exemplo, muito se avançou no século XXI, porém, é notável a ausência de atuação estatal em boa parte do país:

Cerca de 39,7% dos municípios brasileiros não têm serviço de esgotamento sanitário, de acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), divulgada hoje (22) pelo IBGE. O estudo também aponta que esses serviços são distribuídos de forma desigual entre as grandes regiões do país. Enquanto no Sudeste, mais de 90% dos municípios possuíam esse serviço desde 1989, no Norte essa proporção era de apenas 16,2% em 2017.

A abrangência de serviços de esgotamento sanitário mais que dobrou em quase trinta anos na região Nordeste, passando de

⁴⁸ COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Corporativismo societal: interesse de classe versus interesse setorial. *In: Anos 90: política e sociedade no Brasil*. Org. de DAGNINO, Evelina. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 59 – 64. [grifos nossos]

26,1%, em 1989, para 52,7%, em 2017. A região Centro-Oeste também acompanhou o avanço: de 12,9% passou a 43% dos municípios com serviço de esgotamento sanitário. “A gente pode observar pela série histórica que houve um avanço no esgotamento sanitário, mas ainda é incipiente. Para o total do país, em 1989, 47,3% dos municípios tinham o serviço e em 2017 somente 60,3% alcançaram esse patamar”, afirma a gerente da PNSB, Fernanda Malta.⁴⁹

A lógica de escassez de recursos financeiros vivida pelo Estado brasileiro já deveria ser suficiente para que pudéssemos extinguir os valores salariais pagos aos servidores públicos acima do teto constitucional. Se, apenas com estimativas, prevê-se uma economia anual de até 15 bilhões (quinze bilhões)⁵⁰ de reais com o fim de salários acima do teto constitucional, é imperativo compreender que uma pequena parcela acaba se apoderando de recursos públicos que poderiam ter inúmeras outras aplicações.

As regras aplicadas hoje pelos órgãos públicos estabelecem que não estão sujeitas ao teto constitucional parcelas de benefícios como ajuda de custo; auxílio-alimentação; auxílio-moradia; diárias de viagem e auxílio-funeral.

Estão nessa lista ainda auxílio-transporte; indenização de transporte; licença-prêmio convertida em pecúnia; auxílio pré-escolar; benefícios de plano de assistência médico-social; devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidas; e “outras parcelas indenizatórias previstas em lei.

[...]

Na semana passada, integrantes da equipe econômica disseram ao GLOBO que a regulamentação das parcelas recebidas “extrateto” poderia render de R\$ 10 bilhões a R\$ 15 bilhões ao fazer o limite valer de verdade. Mas a base desse cálculo é mantida em sigilo.

[...]

⁴⁹ QUATRO EM CADA DEZ MUNICÍPIOS NÃO TÊM SERVIÇO DE ESGOTO NO PAÍS. Agência IBGE Notícias, 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28326-quatro-em-cada-dez-municipios-nao-tem-servico-de-esgoto-no-pais>>. Acesso em: 03/11/2020.

⁵⁰ VENTURA, Manoel; SHINOHARA, Gabriel. Gratificações e benefícios criam supersalários que superam teto salarial de servidores. O Globo, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/gratificacoes-beneficios-criam-supersalarios-que-superam-teto-salarial-de-servidores-24687424>>. Acesso em 01/11/2020.

O economista Daniel Duque, do Centro de Liderança Pública (CLP), por exemplo, estima que R\$ 2,6 bilhões saem dos cofres públicos para pagamentos remuneratórios acima do teto por ano.

O levantamento, baseado em dados da pesquisa [Pnad](#) Contínua, do IBGE, aponta que mais da metade (54%) dos servidores que ganham acima do teto estão na esfera estadual. Os federais são 40,2% e os municipais, 5,8%.

[...]

— Se você olhar a trajetória de salário médio, o Judiciário estadual é o que mais cresceu nos últimos anos. É a área do setor público que mais tem apresentado distorções e aumento dos supersalários na última década — disse Duque.⁵¹

O surgimento de uma elite que acaba por dominar e tomar conta da máquina pública, tomando a coletividade representada no Estado para si, já fora motivo de revoltas, revoluções e insurgências ao redor de todo o globo durante a história. Seja na Revolução Francesa⁵² ou na queda do czarismo na Rússia⁵³,

⁵¹ *Idem.*

⁵² “Os franceses sob o velho regime sofriam menos de tirania cruel que das iniquidades e ineficiências na administração governamental. Desde o tempo das guerras de Luís XIV, as despesas do governo cronicamente excederam suas receitas. A brecha poderia ter sido fechada por meio de uma completa reforma tributária e da redução das extravagâncias da corte, mas tal programa enfrentou decidida resistência das classes privilegiadas – isto é, o clero e a nobreza. Embora compreendessem apenas dois por cento da população, essas classes possuíam mais de dois terços da riqueza da França em terras. Contudo, sua riqueza estava virtualmente isenta de todos os tributos comuns e, sempre que a monarquia fazia uma semicorajosa tentativa de ordenar essa fonte de novas receitas, clero e nobreza conseguiram bloquear o movimento. Também não obteve a monarquia sucesso maior na redução de suas despesas, pois nem Luís XV, nem Luís XVI, tinham o desejo de introduzir na corte um regime de austeridade; e, ainda que o tivessem, teriam provocado protestos da parte da aristocracia, pois a maior parte da alta nobreza vivia em Versalhes como pensionista do rei.” SAVELLE, Max (org.). *Os tempos modernos: história da civilização mundial*, v. 3. Belo Horizonte: Villa Rica, 1990, p. 57.

⁵³ Décadas após a revolução, podemos dizer também que “É conveniente destacar que um dos motivos pelo qual sucumbiu o Comunismo na URSS é que o corpo de empresários que supostamente explorava os trabalhadores, foi substituído por uma camada corporativa de burocratas que desagradou aos trabalhadores até mais que os empresários, pois não geravam empregos e trabalho que fomentasse a riqueza para ser distribuída.” MELO, André Luís Alves de. *República dos bacharéis no século XXI: corporativismo, má gestão e excesso de justiça gratuita dificultam acesso aos direitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 134.

por exemplo, o descolamento da realidade por parte de tais elites acabou por desencadear reações de ruptura institucional e mudança drástica:

Em 1917, Lenine viu que tinha um trunfo. Este era seu plano para fazer uso eficiente da Rússia como um centro de revolução em qualquer maior sublevação social. Considerava a Rússia surpreendentemente bem qualificada para tal papel. Havia, antes de tudo, o fundo secular de descontentamento social e inquietação política, que as recentes concessões do governo czarista aos camponeses e trabalhadores industriais não tinham podido obliterar.⁵⁴

No Brasil, tais castas ainda não encontraram tamanha oposição dos cidadãos a ponto de haver aqui uma ruptura total para com tais práticas (seja essa ruptura resultante de reformas políticas e estatais ou de processos revolucionários). Porém, fica aqui evidente o esvaziamento do caráter social e garantidor de legislações e direitos fundamentais por parte do Estado em função de benefícios concedidos a tais castas e os prejuízos à imagem do aparelho burocrático brasileiro.

Ora, o Estado patrimonial luso-brasileiro sempre foi useiro e vezeiro em formular leis que se acomodassem às necessidades dos donos do poder. Foi assim no ciclo pombalino [...]. Foi assim ao longo do Império [...]. Foi assim no longo ciclo getuliano [...]. Não foi diferente no ciclo militar [...].⁵⁵

Também é interessante observar que, no Brasil, a partir da suposta tentativa de ruptura com o modelo tradicional do corporativismo surgem lideranças sindicais aparentemente independentes, que começaram a denunciar a estrutura corporativista das relações de trabalho e a construir um novo movimento sindical independente (um novo sindicalismo) pela rejeição dos velhos prepostos do governo.

⁵⁴ SAVELLE, Max (org.). *O mundo em que vivemos: história da civilização mundial*, v. 4. Belo Horizonte: Villa Rica, 1990, p. 62.

⁵⁵ VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Ricardo. *A grande mentira: Lula e o patrimonialismo petista*. Campinas: Vide Editorial, 2015, p. 25.

O sistema corporativista no Brasil tem uma longevidade notável. Neste país, que mudou tantas vezes de sistema partidário, mudou algumas vezes de regime político, teve um número razoável de Constituições, as instituições sindicais de corte corporativo revelam notável capacidade de sobrevivência [...]. Nos períodos democráticos, as organizações corporativistas constituíram canais de acesso privilegiado das lideranças sindicais às agências estatais; deixavam de ser um mecanismo de controle e passavam a ser, dada sua intimidade com os órgãos governamentais, canais privilegiados de pressão.⁵⁶

É precisamente a partir desses canais privilegiados de pressão, parte do que ainda reside do corporativismo no Brasil e do surgimento de novas formas e modelos de representação, que aparece a nós o interesse na análise de novas formas de patrimonialismo relacionadas à estrutura do corporativismo.

Sem tomarmos ainda como referência a linha histórica da evolução da organização estatal e da administração pública brasileira, faz-se necessário anotar o salto realizado a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) durante os mandos de Getúlio Vargas no Brasil, em 1938.

Juntamente com o crescimento geral da responsabilidade federal, veio um crescimento da burocracia. Esta última foi institucionalizada sob Vargas, com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), organismo federal montado em 1938. O DASP tornou-se um instrumento importante para a melhoria dos padrões administrativos, mas também um meio através do qual Vargas podia aumentar o seu controle (e, para os seus sucessores, os poderes do presidente) sobre a administração federal.⁵⁷

Para além do momento ditatorial vivido pelo país⁵⁸, temos que ali, assim como em todos os acontecimentos históricos que perpassam uma enormidade

⁵⁶ ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. O Corporativismo em declínio? In: *Anos 90 – política e sociedade no Brasil*. Org. de DAGNINO, Evelina. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 55.

⁵⁷ SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. Trad. de DANTAS, Ismênia Tunes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 57.

⁵⁸ “Em suma, o Estado Novo era um Estado híbrido, não dependente de apoio popular organizado na sociedade brasileira e sem qualquer base ideológica consistente. Vargas

de sujeitos e cidadãos, avanços e retrocessos ocorreram quase que concomitantemente à sua realização.

Isso, pois a criação do DASP representou um dos inícios da tentativa de organização da máquina pública brasileira e de suas corporações no século XX. O esforço da época em construir uma base para um Estado executivo, ou seja, que realiza e organiza processos administrativos e não somente age em função do próprio poder e da forma que mais convier, pode ser considerado um imenso avanço no desenvolvimento da administração pública brasileira.

É interessante anotar que, nesse sentido, Getúlio Vargas acabou por combater, de alguma forma, o patrimonialismo de sua época. Porém, é interessante ressaltar que seu caráter ditatorial acabava por o tornar o maior “dono” do Estado brasileiro durante sua ditadura.

A implantação do ‘Estado Novo’ implicou a utilização da administração pública recém-implantada também como forma de controle político, nos planos nacional e estadual. Criou-se, em cada estado, um Departamento Administrativo, órgão colegiado e com composição técnica, subordinado ao Ministério da Justiça, porém com seu diretor nomeado pelo presidente da República. Esse órgão possuía poderes excepcionais pois funcionava como câmara de revisão das decisões do próprio interventor no estado, igualmente nomeado pelo presidente: pelo voto de 2/3 de seus membros podia bloquear as decisões do interventor, remetendo-se, assim, a decisão final para a esfera federal.

A criação de institutos, autarquias e grupos técnicos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas, até então essencialmente privadas: equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e a importação; incentivar a indústria; e implantar, ampliar e remodelar a infraestrutura com vistas a industrializar o país.⁵⁹

esperava assumir, para seu próprio proveito político, a direção das mudanças sociais e do crescimento econômico do Brasil. A despeito das roupagens corporativistas, o seu Estado Novo era uma criação altamente pessoal.” *Ibidem*, p. 54.

⁵⁹ LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *In: Revista do Serviço Público*, n. 2, ano 49, p. 7.

Ainda que hoje o modelo de administração posto em prática no governo de Vargas seja desatualizado em relação às práticas mais contemporâneas da administração pública, há de destacar a importância de tais medidas para o momento em questão. Porém,

Todos esses acréscimos ao poder e à competência administrativa federal tiveram grande repercussão política. O executivo federal ganhou enormes possibilidades de empreguismo, tanto no sentido de controle das nomeações pela federação, quanto no sentido do favoritismo ou da discriminação inerentes ao exercício dos crescentes poderes administrativos.⁶⁰

Se analisarmos sob uma perspectiva do direito de greve, temos que na Constituição de 1937 essa era considerada um ato antissocial e proibida pelo texto constitucional. A Constituição de 1946, por sua vez, garantiu o direito de greve aos trabalhadores: “Art. 158 – É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará.”

Em relação aos trabalhadores da iniciativa privada, a lógica por trás da greve toma contornos diretos com o sistema de produção capitalista, no qual o lucro como última instância justifica teoricamente o direito à greve. Se o trabalhador faz parte do processo que gera esse lucro ao vender sua força de trabalho, a vontade de interrupção para melhores condições de trabalho ou maior participação nos lucros empresariais (por meio do salário) encontra fôlego argumentativo em sua execução. Porém, não há no serviço público a *mais-valia* marxista:

Marx distingue o *tempo de trabalho necessário*, durante o qual se dá a reprodução do trabalhador e no qual gera o equivalente ao seu salário, do *tempo de trabalho excedente*, período em que a atividade produtiva não cria valor para o trabalhador mas para o proprietário do capital. Em função das relações sociais de produção capitalistas, o valor que é produzido durante o tempo de trabalho excedente ou não-pago é apropriado pela burguesia. Parte desse valor extraído gratuitamente durante o processo de produção passa a integrar o próprio capital, possibilitando a acumulação crescente. O valor que ultrapassa o dos fatores consumidos no processo produtivo (meios

⁶⁰ *Ibidem*, p. 57.

de produção e força de trabalho), e que se acrescenta ao capital empregado inicialmente na produção, é a *mais-valia*.⁶¹

Ao tratarmos do serviço público, porém, tais fatores não se observam. Isso, pois não há na essência constitutiva do Estado uma pretensão de lucro. Nele, no caso de greve, não há uma disparidade entre empregador e empregado, visto que ambos (em última instância) são cidadãos e, ao mesmo tempo, polos prejudicados por tal greve. Haveria, então, na greve praticada pelo servidor público, mais um exemplo da eterna confusão entre o público e o privado no Estado brasileiro.⁶²

Observamos aqui que houve o interesse direto dos constituintes eleitos democraticamente na regulamentação da greve de servidores públicos no Texto constitucional de 1988. Tal interesse, porém, fora deixado de lado a partir do momento em que as forças políticas, por ação ou omissão, impediram o debate público acerca de tal tema durante os quase vinte anos passados entre a promulgação da Constituição e a decisão do STF. Tal obstrução nada mais é

⁶¹ QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira e OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 139.

⁶² A Constituição de 1988, por sua vez, prevê a regulamentação em legislação infraconstitucional da distinção entre o direito de greve entre servidores públicos e trabalhadores privados.⁶² Na inobservância de tal legislação, o STF acabou por decidir que a parametrização e definição dos meandros de tal assunto caberia à Corte, nos Mandados de Injunção 670, 708 e 712, somente em 2007.

“O Tribunal, por maioria, nos termos do voto do Relator, conheceu do mandado de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber, vencidos, parcialmente, os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que limitavam a decisão à categoria representada pelo sindicato e estabeleciam condições específicas para o exercício das paralisações. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Não votou o Senhor Ministro Menezes Direito por suceder ao Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, que proferiu voto anteriormente. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia, com voto proferido em assentada anterior. (MI n° 712/PA, Plenário do STF, 25.10.2007)” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Injunção n° 712/PA. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/PDF/mi712.pdf>>. Acesso em: 04/05/2021.

que uma ação patrimonialista para defender privilégios existentes com a ausência de regulação prevista constitucionalmente.⁶³

A greve de servidores públicos e os motins policiais acabam por ser mais grave que as demais paralisações, visto que interrompe a oferta de um serviço público ou de uma necessidade de funcionamento do Estado. No caso dos auditores fiscais da Receita Federal, por exemplo, a paralisação acaba por impedir que tal órgão funcione adequadamente.⁶⁴

⁶³ Contemporaneamente, o que observamos no Brasil, porém, difere de tais raciocínios. O motim referenciado a seguir acabou, inclusive, por resultar na tentativa de assassinato do Senador cearense Cid Gomes:

“O Ministério Público do Ceará (MPCE) denunciou 36 policiais militares que tiveram ligação com o motim protagonizado por parte da corporação da Polícia Militar do Ceará (PMCE) no início de 2020. De acordo com as acusações mais recentes enviadas à Justiça do Ceará nos últimos meses de novembro e dezembro, os agentes participaram do fato de diferentes formas. Todos esses acusados se tornaram réus na Vara da Auditoria Militar, do Poder Judiciário estadual.

Dentre os crimes pelos quais os amotinados foram denunciados estão a omissão de lealdade militar, omissão de eficiência da força, desobediência, descumprimento de missão, atentado contra viatura, prevaricação e inobservância de lei, regulamento ou instrução.

A Promotoria de Justiça Militar e Controle Externo da Atividade Policial Militar pediu, também, a suspensão do exercício das funções públicas dos denunciados.”

O motim teve início no dia 18 de fevereiro do ano passado e foi encerrado no dia 1º de março. Uma das principais reivindicações dos militares era melhoria salarial. Ao fim do movimento, o Governo do Ceará decidiu não anistiar os envolvidos.”

MINISTÉRIO PÚBLICO DENUNCIA 36 POLICIAIS QUE PARTICIPARAM DE MOTIM ILEGAL NO CEARÁ. G1 CE, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/01/14/ministerio-publico-denuncia-36-policiais-que-participaram-de-motim-ilegal-no-ceara.ghtml>>. Acesso em: 02/03/2021.

⁶⁴ “Os auditores fiscais da Receita Federal realizaram nesta terça-feira uma paralisação em protesto a um dispositivo da PEC Emergencial que desvincula recursos para o órgão, tendo alcançado adesão de 90% dos fiscais, de acordo com o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Sindifisco Nacional). O protesto continuará na quarta-feira, quando a Câmara dos Deputados deve votar, em dois turnos, a PEC Emergencial. A paralisação decorre de proposta da PEC que altera trecho da Constituição que possibilita ao Fisco e às administrações tributárias estaduais e municipais terem despesas custeadas por fundos alimentados por multas arrecadadas por esses órgãos.”

PONTE, Gabriel. 90% dos fiscais da Receita aderem a 1º dia de paralisação em protesto à PEC Emergencial, diz sindicato. Uol, 2021. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2021/03/09/90-dos-fiscais-da-receita-aderem-a-1-dia-de-paralisacao-em-protesto-a-pec-emergencial-diz-sindicato.htm>>. Acesso em: 16/03/2020.

Com o advento da Constituição de 1988, celebrada pelos inúmeros avanços em matéria de garantias de direitos plenos para seus cidadãos, observamos também um ponto de inflexão na seara patrimonialista brasileira. A partir dela, uma série de privilégios específicos de novas carreiras e órgãos (ex.: o Ministério Público, Defensoria Pública e carreiras judiciais) foram fundados e, atualmente, mostram-se como expoentes das práticas patrimonialistas no Brasil (tais expoentes são avaliados no tópico *Apontamentos contemporâneos do patrimonialismo no Brasil*).

No plano da administração pública voltou-se, com a Constituição de 1988, aos anos 30, ou seja, à época em que foi implantada a administração burocrática clássica no Brasil. A Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica, rígida, fundamentalmente baseada na idéia do controle por processo e não por resultados e objetivos, quando sabemos que administração pública e também a administração de empresas modernas estão hoje baseadas na descentralização, na administração matricial, nos sistemas de autoridade funcional convivendo com os de linha, na confiança, e no controle dos resultados e não dos processos.⁶⁵

Se observarmos a reforma do Estado realizada sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira⁶⁶, por outro lado, encontraremos uma série de avanços na administração pública, ainda que hoje já esteja desatualizada. Ali, por

⁶⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988. In: *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, no.4, 1995. Texto para Discussão ENAP no.1. Brasília, 1995.

⁶⁶ “No dia de sua posse, o presidente criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), e o Plano Diretor da Reforma do Estado, que a orientaria teoricamente, é aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado e em seguida pelo presidente da República. A Câmara, presidida pelo ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, tinha como membros: Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração; Paulo Paiva, ministro do Trabalho; Pedro Malan, ministro da Fazenda; José Serra, ministro do Planejamento e Orçamento; general Benedito Onofre Bezerra Leal, ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas; e Eduardo Jorge C. Pereira, secretário-geral da Presidência. No ato de criação do MARE, foi-lhe atribuída a responsabilidade de formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público.” JUNIOR, Olavo Brasil de Lima. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In: *Revista do Serviço Público*, n. 2, ano 49, p. 18.

exemplo, observamos a utilização majoritária de concursos públicos para o emprego de servidores. Tal mudança, por exemplo, parecia crucial na luta contra o patrimonialismo da época. Hoje, tal aparato pode ser considerado desatualizado, mas responsável por um grande avanço na administração pública ao, por exemplo, cessar o ingresso no serviço público sem concurso. Tais mudanças acabariam por dificultar a resolução dos futuros dos filhos das elites políticas e econômicas, antes garantidos pelo patrimonialismo a partir da indicação desses para cargos os quais passariam toda a vida a trabalhar.⁶⁷

Houve uma grande reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública - antes desorganizadas ou inexistentes - e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e a capacitação feita pela Enap, revitalizada. Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo Mare; ao contrário, foi aperfeiçoado.

Uma segunda ordem de mudanças diz respeito à área legal, especialmente no campo da reforma constitucional, com as Emendas n^{os} 19 e 20. Medidas que implicaram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo. Tais mudanças constituíram peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas.

O ministro Bresser também foi responsável por um movimento menos palpável em termos legislativos, e mesmo de difícil mensuração, pois tem efeitos mais de longo prazo. Ele se empenhou obstinadamente na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas

⁶⁷ Por outro lado, é preciso considerar que tal reforma fez parte de um contexto global de *estatofobia* e de vilipêndio da máquina pública em função do já discutido e almejado “Estado Mínimo” à época:

“Como registra, para lamento da história, o *Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro*, “a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90.”

A guerra ao Estado de Direito dá-se em três frentes de batalha: a ofensiva ao próprio Estado, o ataque ao Ordenamento Jurídico e o esfacelamento federativo. Vejamos cada um desses fenômenos.

O *antiestatalismo* é, de longe, o movimento mais bem articulado. Animado por verdadeira *estatofobia*, e por todo o tipo de demagogia, vale-se de teorias como a de Jürgen Habermas, e de práticas como as de Luiz Carlos Bresser Pereira.”

HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 177.

pela melhoria do desempenho do setor público. Neste sentido, a existência do plano diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico. Esse projeto foi essencial para dar um sentido de agenda às ações, ultrapassando a manifestação normalmente fragmentadora das boas iniciativas de gestão. Passados 10 anos, é possível reavaliar certas propostas do plano diretor; porém, o que nos falta hoje é exatamente um plano orientador das reformas na gestão pública.

Bresser se apoiou numa idéia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época. Apesar de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a este paradigma não terem sido feitas, houve um "choque cultural". Os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país e, observando as ações de vários governos subnacionais, percebe-se facilmente a influência destas idéias na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos.⁶⁸

⁶⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *In: Revista de Administração Pública*, v. 41, 2007.

Para Joaquim Carlos Salgado, porém, o modelo gerencial aqui apresentado vai em desencontro total com os valores éticos necessários ao Estado:

“Com isso, o elemento central e essencial do Estado de Direito é postergado, pois o jurídico, o político e o social são submetidos ao econômico. O Estado poiético não tem em mira a ‘produção social’. Entra em conflito com a finalidade ética do Estado de Direito, abandonando sua tarefa de realizar os direitos sociais (saúde, educação, trabalho), violando os direitos adquiridos, implantando a insegurança jurídica pela manipulação sofisticada dos conceitos jurídicos através mesmo de juristas com ideologia política serviente, exercendo o poder em nome de uma facção econômico-financeira. O Poder aparece aí, contraditoriamente, como seu fim, pois que é sua tarefa primeira manter-se no poder e preservá-lo, e ao mesmo tempo como meio para realizar o objetivo técnico-financeiro de uma facção da sociedade civil. Não é mais o político que toma decisões fundamentais.

No Brasil, isso ocorre de modo mais grave. O político (que tem a dimensão do ético), o jurídico e o social entram em choque com o técnico de dimensão econômica divorciada da dimensão ética do social. O órgão do Estado encarregado da realização de sua política econômica passa a decidir politicamente. Tal Estado passa a ter um organismo paralelo de decisão política, o que traz como consequência uma dissimulada usurpação do poder, com o alijamento do povo, pela submissão dos seus representantes, das decisões fundamentais, por não ser conveniente a sua participação. Recentemente, um político de boa formação ética, revelou essa sucumbência, forçado a abdicar do poder de decisão política que lhe foi dado, dizendo: "prevaleceu o critério técnico"; sem a crítica, primeiro, da legitimidade do critério técnico, depois, da sua validade e, depois, de sua consequência prática para o bem comum.”

SALGADO, Joaquim Carlos. Estado Ético e Estado poiético. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun., 1998.

Contemporaneamente, outras reformas já foram apresentadas nos últimos anos e são analisadas na presente tese, mais especificamente na seção “A(s) última(s) reforma(s) da(s) Previdência(s) e a Reforma Administrativa”. Passaremos agora para uma análise voltada, principalmente, para o campo sociológico das corporações no Estado.

3.2. Natureza e funcionamento das Corporações enquanto grupos sociais

3.2.1. Max Weber e a burocracia

No que diz respeito ao funcionamento da sociedade, sua estrutura e divisões, é possível encontrar em Weber uma série de apontamentos que se comunicam com a argumentação aqui realizada. Para além de suas categorizações que versam sobre ações e classes sociais, por exemplo, podemos nos debruçar mais especificamente em suas reflexões acerca da burocracia nos Estados Modernos:

O funcionamento específico do funcionalismo moderno manifesta-se da forma seguinte: Rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral.

Estes três fatores constituem, na dominação baseada no direito público, a existência de uma autoridade burocrática, e na dominação da economia privada, a de uma ‘empresa’ burocrática.⁶⁹

Podemos observar nesse arranjo que: “A burocracia enquanto tipo ideal pode organizar a dominação racional-legal por meio de uma incomparável superioridade técnica que garanta precisão, velocidade, clareza, unidade, especialização de funções, redução do atrito, [...] etc.”⁷⁰ Nas palavras do pensador, a burocracia:

desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se ‘desumaniza’, vale dizer,

⁶⁹ WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. de BARBOSA, Regis; et.al. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 198.

⁷⁰ QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira e OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 138.

quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. Em vez do senhor das ordens mais antigas, movido por simpatia pessoal, favor, graça e gratidão, a cultura moderna exige para o aparato externo em que se apóia o especialista não-envolvido pessoalmente e, por isso, rigorosamente ‘objetivo’, e isto tanto mais quanto mais ela se complica e especializa. E tudo isto a estrutura burocrática oferece numa combinação favorável.⁷¹

Se observamos o tipo ideal burocrático estruturado por Weber a partir dos trabalhos da presente tese, temos como ponto de chegada uma parte central da problemática aqui desenvolvida: no patrimonialismo contemporâneo brasileiro há a prevalência de elementos pessoais e sentimentais daqueles que o praticam no corpo estatal em detrimento da lógica oficial caracterizada pelo pensador em questão.

Isso, pois:

Para a consideração científica que se ocupa de *tipos*, todas as conexões de sentido irracionais do comportamento afetivamente condicionadas e que influem sobre a ação são investigadas e expostas, de maneira mais clara, como ‘desvios’ de um curso construído dessa ação, no qual ela é orientada de maneira puramente racional pelo seu fim. Na explicação de um ‘pânico financeiro’, por exemplo, é conveniente averiguar primeiro como se *teria* processado a ação *sem* influências de afetos irracionais, para registrar depois aqueles componentes irracionais como ‘perturbações’⁷²

Em resumo, não haveria nos grupos patrimonialistas do serviço público brasileiro o tipo ideal do burocrata. Esse, estaria repleto de perturbações afetivas e pessoais ou de outros desvios irracionais:

O tipo ideal do burocrata é o do funcionário que age em cooperação com os outros, cujo ofício é separado de sua vida familiar e pessoal, regulamentado por mandatos e pela exigência de competência,

⁷¹ WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. de BARBOSA, Regis; *et.al.* Vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 213.

⁷² *Ibidem*, Vol. 1, p. 05.

conhecimento e perícia e que não pode usar dos bens do Estado em proveito próprio ou apropriar-se deles.⁷³

O arcabouço teórico desenvolvido por Max Weber acerca do patrimonialismo e sua utilização nas reflexões de Raymundo Faoro também são de extrema importância para a compreensão do pensador brasileiro em questão e se encontram no tópico “Raymundo Faoro: o poder e seus donos” da presente tese. Assim, nos é possível passar a debruçarmos sobre a Teoria das Elites e suas relações com o cenário patrimonialista brasileiro.

⁷³ QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira e OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 137-138.

3.2.2. A Teoria das Elites⁷⁴

Sob uma ótica de estudo nos campos da ciência política e das interações sociais, a palavra elite tende a não possuir diretamente uma valoração positiva ou negativa: não é o que há de melhor e nem carrega o valor acusatório de elitismo e segregação. Na Teoria das Elites,

A elite do poder é composta de sujeitos cujas posições os habilitam transcender os ambientes comuns de homens e mulheres comuns [...]. A elite do poder não é constituída de legisladores solitários. Conselheiros e consultores, figuras públicas e formadores de opinião são frequentemente os dirigentes dessa alta camada de pensamento e de tomada de decisão.⁷⁵

Por outro lado, seu sentido tende a se aproximar de uma leitura que considere como objeto os grupos minoritários que controlam as fontes de poder/prestígio de uma certa sociedade. Por exemplo, uma elite econômica, ainda que se relacione e tenha influências em um grupo de elite política, não necessariamente constitui o mesmo conjunto de atores sociais. Podemos falar de elites estatais, científicas, partidárias e diversas outras denominações, relacionadas ou não às classes dominantes e aos grupos de elite responsáveis por governar uma sociedade.

Os conceitos de ‘classe dirigente’ e ‘elite governante’ são indiscrições e explicações de acontecimentos políticos, e seus valores devem ser julgados pelo quanto esses tornam possíveis respostas razoáveis para questões importantes sobre sistemas políticos. Os porta-vozes ou a sociedade constituem um grupo social? É esse coeso ou dividido, um grupo aberto ou fechado? Como seus membros são

⁷⁴ Aqui é interessante observar que muitas das principais discussões fundadoras desse campo de estudo não necessariamente influenciam o raciocínio exarado no presente texto. Por exemplo, a vasta e rica discussão acerca da universalidade da Teoria das Elites em relação a qualquer sociedade em princípio não nos interessa, visto que no escopo brasileiro ao qual nos debruçamos ela visivelmente possui contribuições teóricas.

⁷⁵ MILLS, C. Wright. *The power elite*. Nova York: Oxford University Press, 2000, p. 4. [Tradução nossa]. “The power elite is composed of men whose positions enable them to transcend the ordinary environments of ordinary men and women; they are in positions to make decisions having major consequences (...). The power elite are not solitary rulers. Advisers and consultants, spokesmen and opinion-makers are often the captains of their higher thought and decision.”

selecionados? Qual é a base de seus poderes? Seus poderes são irrestritos ou limitados pelo poder de outros grupos na sociedade? Existem diferenças significantes ou regulares entre as sociedades nesses aspectos, e se sim, como elas são explicadas?⁷⁶

Nessa linha, porém, não seria possível afirmar que uma burocracia estatal, efetivamente dominante e controladora de boa parte do processo de tomada de decisões estatais, necessariamente possuiria o poder político sobre nossa sociedade. Isso, pois não necessariamente as decisões tomadas por esses referidos grupos não possuiriam também, dialeticamente, a influência de outros atores. Em resumo, uma elite detentora do poder político não necessariamente é aquela que realiza as ações de decisão e, aqueles que realizam tais ações, não necessariamente são identificados como parte de uma elite.

[...] na Teoria das Elites, o controle do processo de tomada das decisões macro-políticas não está nas mãos da burocracia estatal, e sim, da ‘elite política’ (da qual podem participar até mesmo alguns membros da burocracia estatal).⁷⁷

Dados os contornos anteriores, quais seriam as pretensões do presente trabalho sob uma ótica da Teoria das Elites? Em princípio, evidenciar que no Estado brasileiro contemporâneo certos grupos da elite política representam, na realidade, conjuntos específicos de porta-vozes de carreiras de servidores públicos que, alheios ao papel e ao direcionamento das ações de Estado acabam por buscar (a partir da posição detentora de poder político) benefícios próprios,

⁷⁶ BOTTOMORE, Tom. *Élites and society*. Londres: Routledge, 2001, p. 25. [Tradução nossa]. “The concepts of ‘ruling class’ and ‘governing élite’ are used indirectionally and as explanations of political happenings, and their value must be judged the extent to which they make possible reasonable answers to important questions about political systems. Do the rulers or society constitute a social group? It is cohesive or divided, an open or closed group? How are its members selected? What is the basis of their power? Is this power unrestricted or is it limited by that of other groups in society? Are there significant and regular differences between societies in these respects, and if so, how are they to be explained?”

⁷⁷ SAES, Décio. Uma contribuição à crítica da Teoria das Elites. In: *Revista de Sociologia e Política*. N.º 3, p. 08-23. Universidade Estadual de Campinas: 1994, p. 14.

fugindo de um rumo de Estado, constituindo uma nova forma de ação patrimonialista no Brasil.

Não há contexto em que a ideia de elites tenha sido invocada com mais frequência desde a Segunda Guerra Mundial do que nas discussões sobre os problemas e as perspectivas dos países em desenvolvimento. Isso não deveria causar surpresa, pois, como já vimos, existe uma profunda associação entre as mudanças na estrutura social e a ascensão e queda das elites. Mudanças econômicas, políticas ou outras trazem primeiro modificações no prestígio e no poder de diferentes grupos sociais, e os grupos que estão aumentando seu poder procuram, então, assumir o controle das mudanças e pressioná-los adiante.⁷⁸

Em resumo, teríamos que, no caso brasileiro, observa-se um deslocamento do poder político para as elites representantes da burocracia estatal que, por sua vez, exercem a representação política em benefício de interesses corporativos⁷⁹.

⁷⁸ BOTTOMORE, Tom. *Élites and society*. Londres: Routledge, 2001, p. 72. [Tradução nossa]. “There is no context in which the idea of élites has been invoked more frequently since the Second World War than in discussions of the problems and prospects of the developing countries. This should cause no surprise, for as we have seen already there is a profound association between changes in social structure and the rise and fall of élites. Economic, political, or other changes first bring about modifications in the prestige and power of different social groups, and those groups which are increasing their power then seek to take control of the changes and to press them forward”.

⁷⁹ Os casos de greves e motins das polícias militares ao redor do Brasil são um exemplo explícito do ponto aqui referenciado: o poder político e institucional da Polícia Militar acaba por ser utilizado como moeda de troca e até mesmo como ameaça, enquanto policiais se aquartelam e impedem o serviço público de ser realizado. Tudo para a melhora de condições corporativas de trabalho. Mesmo quando as condições de trabalho e de remuneração dos servidores é abaixo do ideal, a greve não pode se tornar instrumento impedidor das decisões políticas realizadas cidadãos eleitos para o exercício de suas funções.

3.2.3. A sociologia dos campos de Pierre Bourdieu e os grupos de pressão na Ciência Política

Em um primeiro momento, faz-se necessário apontar possíveis divergências no pensamento de Pierre Bourdieu em relação à chave teórica da Teoria das Elites. Sob o escopo de vivência em grupos e suas influências em sujeitos particulares, a Teoria das Elites aproxima-se de canalizar para a personalidade subjetiva propriedades e características de atores dotados de poder que, na realidade, podem ser fruto da própria constituição de grupos dominantes.

[...] a teoria das elites tenderia a *naturalizar* as propriedades sociais distintivas dos grupos dominantes, como se fossem recursos inerentes à superioridade inata de seus membros [...]. Se percebessem que ‘o real é relacional’ (BOURDIEU, 1989a, p. 28), os investigadores em questão teriam também se dado conta de que os atributos investigados como *propriedades individuais* são, na realidade, a expressão das propriedades derivadas das *posições objetivas* ocupadas pelos agentes no espaço social.⁸⁰

Na Sociologia anterior à Bourdieu, temos os grupos sociais classificados de formas diversas. Seja pelo caráter relacional entre seus membros, pela consciência desses sujeitos de fazerem parte de um grupo ou seja pela finalidade para qual o referido grupo existe, o sociólogo em questão parte para uma abordagem diferenciada:

Bourdieu expõe as grandes linhas de uma abordagem distintiva do fenômeno político, cujas implicações metodológicas estão bem presentes: é superficial analisar os discursos e as ideologias políticas enfatizando os enunciados, sem considerar a constituição [...] do campo, no interior do qual esse discurso é produzido e recebido, e observar as organizações distintivas, seus esquemas de produção e

⁸⁰ PERISSINOTTO, Renato M.; CODATO, Adriano. Apresentação: por um retorno à Sociologia das Elites. *Revista de Sociologia Política*, v. 16, n. 30, p. 7-15. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008.

de percepção e as relações mantidas com o espaço social no seu conjunto.⁸¹

Ao enunciar o conceito de campo⁸², Bourdieu apresenta uma abordagem posicional dos sujeitos, que também leva em conta o “capital”⁸³, uma posse

⁸¹ VALLE, Ione Ribeiro do. A obra do sociólogo Pierre Bourdieu: uma irradiação incontestável. *In: Revista da Faculdade de Educação*, v. 33, n. 1, p. 117-134. São Paulo: USP, 2007.

⁸² Sobre a relação entre o caráter subjetivo e um campo, diz Bourdieu: “É evidente que as estruturas mentais não são o simples reflexo das estruturas sociais. O modo de ser mantém com o campo uma relação de solicitação mútua e a ilusão é determinada desde o interior a partir das pulsões que a impelem a investir-se no objeto; mas também desde o exterior; a partir de um universo particular de objetos socialmente oferecidos ao investimento.” BOURDIEU, Pierre. As contradições da herança. *In: A miséria do mundo*. Coord. de BOURDIEU, Pierre. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 593.

⁸³ “O mundo social é história acumulada e, para não se reduzir a uma série descontínua de equilíbrios mecânicos instantâneos entre agentes tratados como partículas intercambiáveis, deve-se reintroduzir nele a noção de capital e, com ela a de acumulação e todos os seus efeitos. Capital é trabalho acumulado (em sua forma materializada ou 'incorporada', corporificada) que, quando apropriado em uma base privada, isto é, exclusiva, por agentes ou grupos de agentes, permite-lhes se apropriar da energia social na forma reificada ou do trabalho reificado vivo.

[...]

O capital, que, em suas formas objetivadas ou corporificadas, leva tempo para se acumular e que, como capacidade potencial de produzir lucros e de se reproduzir de forma idêntica ou ampliada, contém uma tendência a persistir em seu ser, é uma força inscrita na objetividade das coisas para que tudo não seja igualmente possível ou impossível. E a estrutura de distribuição dos diferentes tipos e subtipos de capital em um dado momento no tempo representa a estrutura imanente do mundo social, ou seja, o conjunto de restrições, inscritas na própria realidade daquele mundo, que regem seu funcionamento em uma forma durável, determinando as chances de sucesso para as práticas.” BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. *In: Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Org. de RICHARDSON, J. Westport, CT: Greenwood, 1986, p. 241–258. [Tradução nossa]. “The social world is accumulated history, and if it is not to be reduced to a discontinuous series of instantaneous mechanical equilibria between agents who are treated as interchangeable particles, one must reintroduce into it the notion of capital and with it, accumulation and all its effects. Capital is accumulated labor (in its materialized form or its 'incorporated,' embodied form) which, when appropriated on a private, i.e., exclusive, basis by agents or groups of agents, enables them to appropriate social energy in the form of reified or living labor.

[...]

Capital, which, in its objectified or embodied forms, takes time to accumulate and which, as a potential capacity to produce profits and to reproduce itself identical or expanded form, contains a tendency to persist in its being, is a force inscribed in the objectivity of things so that everything is not equally possible or impossible. And the structure of the distribution of

determinada de recursos, sejam eles políticos, intelectuais, financeiros e outros.

Diz o autor:

Compreender a gênese social de um campo, e apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, *tornar necessário*, subtrair do absurdo do arbitrário e do não-motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir e destruir.⁸⁴

Qual seria o papel dessa abordagem para o enunciado da presente tese? Sob nossa ótica, certos campos formados pelo fio condutor de ocupação dentro da máquina estatal brasileira acabaram por privilegiar suas próprias carreiras de modo a configurar uma nova forma de patrimonialismo. Além disso, o fizeram a partir dos próprios institutos do Estado, ao serem controladores de capital político suficiente para – seja por meio de lobby, ações sindicais ou outros mecanismos não tão republicanos – alterar suas condições salariais e benefícios de carreira. Tais alterações destoam por completo da realidade socioeconômica brasileira e, inclusive, das carreiras semelhantes em outros países e até mesmo, muitas vezes, no setor privado.

Compreender casos específicos de práticas patrimonialistas contribui justamente na criação de um retrato de ações de grupos de poder, ampliando-se a análise do funcionamento das dinâmicas de poder e política no Brasil. Aqui, talvez não haja exemplo mais explícito do que o a seguir:

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) suspendeu o repasse de verbas mensais do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) para custear despesas com academias de ginástica para magistrados e seus parentes.

the different types and subtypes of capital at a given moment in time represents the immanent structure of the social world, i.e., the set of constraints, inscribed in the very reality of that world, which govern its functioning in a durable way, determining the chances of success for practices.”

⁸⁴ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 69.

O contrato que previa repasses financeiros para a contratação de professores de educação física foi considerado ilegal em decisão na terça-feira (26), pelo Plenário do CNJ, em Brasília.

As despesas destinadas ao pagamento dos custos da academia eram de R\$ 5.067.438,70, para cinco anos de vigência.

Além dos profissionais de educação física, também estavam previstos custeios com remuneração de um gerente administrativo, um assistente administrativo, um gerente de qualidade e uma copeira. Apenas os magistrados associados à Mútua, uma sociedade privada sem fins lucrativos, tinham direito ao benefício.⁸⁵

Aqui não restam dúvidas da distorção patrimonialista alçada por certos membros do Poder Judiciário. O grau de privilégio e diferenciação em relação aos demais cidadãos (dentro ou fora do serviço público) é tamanha que pode ser considerada uma desvirtuação da razão de Estado em função de searas subjetivas e patrimonialistas. Nem mesmo a totalidade da Magistratura fluminense tinha acesso ao serviço de saúde em educação física.

Dentro dos estudos da Ciência Política, qualquer governo ou agente político está sujeito a pressões a partir do momento em que decide sobre determinados assuntos governamentais, políticas públicas e até na escolha de agentes públicos, por exemplo, com nomeações e designações para cargos na administração pública. Tal pressão não ocorre, porém, somente com agentes políticos dentro da administração pública. Os agentes públicos, como servidores, subsecretários, superintendentes e todos os demais realizam e estão suscetíveis ao lobby e a pressão política para benefício próprio e de outros. Tais agentes possuem, muitas vezes, mais poder⁸⁶ do que certos agentes políticos dotados de mandato. Sejam elas advindas de outros atores eleitos ou de detentores de cargos públicos, grupos organizados da sociedade civil ou até

⁸⁵ CNJ SUSPENDE GASTOS COM ACADEMIA PARA MAGISTRADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RJ. G1 Rio, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/cnj-suspende-gastos-com-academia-para-magistrados-do-tribunal-de-justica-do-rj.ghtml>> Acesso em: 11/09/2020.

⁸⁶ Sobre a hipertrofia do Poder Executivo no Brasil, herança do modelo varguista ainda não desfeito, cf. HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011.

mesmo de conjuntos partidários, esses grupos acabam por representar instrumentos transversais de atuação junto ao poder.

Dessa conceituação surge a possibilidade de análise da consequência e das ações de lobby⁸⁷, palavra responsável por caracterizar – ainda que inicialmente nos estudos políticos – a atuação direta de grupos de pressão em órgãos governamentais e casas legislativas.

Entidades representativas de agricultores, industriais, operários, servidores públicos, comerciantes, médicos, engenheiros, advogados, frequentemente exercem pressão sobre as autoridades públicas visando o atendimento de reivindicações. Algumas dessas entidades – as mais bem provisionadas – mantêm escritórios com a finalidade específica de atuar com maior eficácia junto aos órgãos públicos nos vários escalões do poder.⁸⁸

É preciso ressaltar que, em matéria de interesse para a seguinte tese, faz-se necessário diferenciar o lobby externo do lobby interno. O primeiro diz respeito à ação de lobby de agentes externos ao aparato estatal, sejam eles outros Estados nacionais ou até empresas e entes privados. O lobby interno, por sua vez, é o que interessa diretamente na presente tese: grupos internos ao Estado que atuam politicamente para a garantia de ações executivas, criações legislativas e até mesmo decisões judiciais favoráveis aos seus grupos.

Desse modo, seja a partir da conceituação de lobby ou de grupos de pressão, ambas as formas de tentativa de alcance de objetivos estariam ligadas às novas formas de patrimonialismo no Brasil. A situação ainda se torna mais

⁸⁷ A palavra de origem inglesa teria como significado original a ideia de corredor, passagem, espécie de comunicação entre salas, onde os lobistas falavam com os deputados. Representaria, assim, nos estudos políticos, a ação de grupos ligados de forma diferenciada a entidades ou sujeitos dotados de poder advindos do Estado e de posições políticas, assim como os lobistas frequentam os corredores do Parlamento em busca de apoio dos representantes do povo.

⁸⁸ SOUZA, João Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema & CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998, p. 253.

clara a partir do momento em que se observa, além das questões já tratadas, a centralização corporativista do cenário contemporâneo:

[...] recentes transformações da sociedade civil e ao sistema de representação de interesses no Brasil que, segundo os especialistas, migra de um modelo corporativista para um sistema híbrido que combina instituições centralizadas de representação de interesses corporativistas (como a estrutura sindical) com um pluralismo representativo cada vez mais acentuado.⁸⁹

A ação de representantes de categorias de servidores públicos com maiores influências e possibilidades de pressão sobre os grupos de poder resultariam na criação de distorções e benefícios dentro de carreiras de Estado de modo a representar desvios no que deveria ser o fio condutor de uma ação estatal, por suposto não diretamente receptiva a ações patrimonialistas. A capacidade de mudança real por meio de práticas públicas acaba por se perder em mesquinhas e interesses patrimonialistas dos agentes políticos de menores pretensões políticas.

Abaixo das franjas, um pouco ao lado dos escalões mais baixos, a elite do poder se dissolve nas camadas médias do poder, no Congresso os grupos de pressão que não estão investidos na própria elite do poder, bem como uma multiplicidade de interesses regionais, estaduais e interesses locais.⁹⁰

⁸⁹ SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na arena legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). In: *Texto para discussão do IPEA*, n. 1975. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014, p. 6.

⁹⁰ MILLS, C. Wright. *The power elite*. Nova York: Oxford University Press, 2000, p. 291. [Tradução nossa]. “On the fringes and below them, somewhat to the side of the lower echelons, the power elite fades off into the middle levels of power, into the rank and file of the Congress, the pressure groups that are not vested in the power elite itself, as well as a multiplicity of regional and state and local interests. If all the men on the middle levels are not among those who count, they sometimes must be taken into account, handled, cajoled, broken or raised to higher circles.”

4. O patrimonialismo no pensamento brasileiro

4.1. Sérgio Buarque de Holanda: o público e o privado no homem cordial

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. [...] é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.⁹¹

A reflexão inicial aqui já trazida pelo pensamento de Sérgio Buarque de Holanda⁹² demonstra a importância do pensamento do autor para as temáticas do patrimonialismo e do Estado brasileiro. Considerado um dos pioneiros ao tratar desses assuntos, o autor elaborou um retrato da dificuldade do homem brasileiro em diferenciar a esfera pública da privada. Essa distinção, por sua vez, se apoia em uma outra constatação: a do homem cordial.

Já se disse, numa expressão feliz, que a contribuição brasileira para a civilização será a de cordialidade – daremos ao mundo o “homem cordial”. A lhanza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter do brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano informados no meio rural e patriarcal.⁹³

Para além da discussão travada pelo autor, é preciso considerar alguns dos pontos por ele trazidos no decorrer de suas explanações. Logo após a descrição anterior, Sérgio Buarque de Holanda reitera o caráter externo e social da cordialidade descrita. Há, segundo o autor, uma “semelhante padronização

⁹¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 145-146.

⁹² (1902-1982) Historiador, sociólogo e escritor brasileiro nascido em São Paulo. Foi professor da Universidade do Distrito Federal e da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, além de membro da Academia Brasileira de Letras.

⁹³ *Ibidem*, p. 146-147

das formas exteriores da cordialidade”⁹⁴, responsável por esconder em um disfarce de “polidez” as reais características do brasileiro médio. Daí talvez surja um ponto imprescindível de sua reflexão: nesses modos de convivência social estão exprimidos o caráter individualista do “cidadão”, que preza pela esfera mais privada – a familiar⁹⁵, por exemplo – e somente por isso tolera, sob uma aparência cordial, o convívio efetivamente público.

A discussão da cordialidade também obtém relevância no contexto sob o qual o autor se encontrava. Nesse sentido, ao falar sobre a cordialidade de seus contemporâneos, Sérgio Buarque traz uma provocação, sob a qual se agrega a noção de que, desde 1888, a sociedade e a identidade brasileira estavam em conflito e transformação.

Portanto, fazia todo o sentido discutir e pensar a cordialidade nos espaços públicos, pois a forma do Estado antes teria que ver com o que os brasileiros, ao menos os das classes médias urbanas, desejassem fazer daquilo que eram.⁹⁶

Em resumo, o autor paulista teria buscado as principais marcas da hierarquia constitutiva do Brasil, porém sob um escopo relacionado a psicologia íntima dos brasileiros. Nesses moldes, estaria recortada a encruzilhada do cidadão brasileiro entre seu ambiente privado e a esfera pública estatal, elementos constantemente confundidos no caminhar histórico do país.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ “Nosso temperamento adite fórmulas de reverência, e até bom grado, mas quase somente enquanto não suprimam de todo a possibilidade de convívio mais familiar.” *Ibidem*, p. 148.

⁹⁶ WEGNER, Robert. Penúltimo degrau: o lugar de Raízes do Brasil. In: *República e Democracia: impasses do Brasil Contemporâneo*. Org. STARLING, Heloisa Murgel e BOTELHO, André. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017, p. 290-291.

Sobre isso, diz Fernando Henrique Cardoso:

“O debate em causa diz respeito ao ‘afinal, o que somos?’, que é a pergunta que os povos novos sempre se fazem; o caminho para o qual a resposta a esta questão se abre engloba a possibilidade, ao reconhecer o peso do passado, adivinhar também um horizonte alternativo.” CARDOSO, Fernando Henrique. *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 138.

O ‘homem cordial’, escravo de suas paixões, não aceita normas que transcendam seus desejos; nenhum espaço público moderno pode se assentar sob tais bases. Servo das leis livremente pactuadas contra servo dos desejos individuais daqueles habituados a serem servidos por escravos: tal dilema é o brasileiro na construção do Estado, em bases modernas e democráticas.⁹⁷

Contudo, as reflexões trazidas por Sérgio Buarque não se limitam aos entornos da cordialidade. A construção do Estado brasileiro, influenciada diretamente pelos tópicos já tratados, teria nas categorias do patrimonialismo e da burocracia um desenvolvimento em função da caracterização sociológica do “homem cordial”. Em outras palavras,

A partir dessa constatação sociologicamente vislumbrada, portanto, seria inerente à condição do brasileiro típico essa atávica propensão em tratar a política e os assuntos do Estado em conformidade com a noção que o indivíduo adquiriu de seu ambiente familiar, ou seja, de modo pessoal, avesso a formalismos. Tudo isso obteve como contrapartida o obstáculo em se erigir um Estado burocrático por excelência, de uma separação mais nítida entre o público e privado, dificultando a inserção deste “homem cordial” em organizações sociais que estejam fora de sua visão patrimonialista do mundo.⁹⁸

Tal homem cordial, sob o propósito da presente tese, é aquele sujeito que atende e concede os pedidos de benefícios, que também os recebe e participa, cordialmente, em função de suas paixões e subjetividades, gerando a desvirtuação das funções de Estado em práticas patrimonialistas. Tal cordialidade seria, assim, o tecido pelo qual se perpetua generalizadamente atitudes e práticas contrárias aos interesses públicos, em um ambiente em que todos supõem receber e conceder tais privilégios.

Sérgio Buarque de Holanda irá traçar um caminho da superação do legado personalista de exercício do poder – herdado das tradições

⁹⁷ GARCIA, Afrânio; PALMEIRA, Moacir. Rastros de casas-grandes e de senzalas: transformações sociais no mundo rural brasileiro. In *Brasil: Um século de transformações*. Org. SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 47.

⁹⁸ SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. In *Revista CONPEDI*, São Paulo, v.1, p. 212.

coloniais – para o plano da democracia política. A figura teórica central de seu trabalho, o homem cordial, é a síntese de seu modelo de explicação do exercício dos poderes públicos, no âmbito da sociedade e do Estado brasileiros. Sérgio Buarque de Holanda explora o ‘espírito de aventura’ lusitano, a sua propensão à mestiçagem, a primazia do modo de produção agrícola, o ordenamento territorial de modo a demonstrar sua tese segundo a qual os padrões de relacionamento público institucional e de exercício do poder, no âmbito da sociedade brasileira, organizam-se segundo critérios de relacionamento pessoal e afeição, em lugar de relações objetivas e institucionais.⁹⁹

Ao não avançar diretamente na discussão de um projeto político específico para a construção do Estado, Sérgio Buarque indicou que não esperava como solução para o país a criação de mentes e pensadores da Academia. Por outro lado, esperava que a formulação estatal brotasse de uma dinâmica social, dos debates no espaço público sob os quais estariam envolvidos e fariam parte da provocação suas obras e leituras do Brasil. Caracterizar o entorno social à sua volta como “homens cordiais” talvez indicasse às classes médias urbanas do país a necessidade de modificar o que havia sido descrito em sua obra. Logo, *Raízes do Brasil* estaria inserido na problematização do país, para que a partir dela surgissem soluções e propostas de mudança nas esferas estatais.¹⁰⁰

⁹⁹ SALDANHA, Daniel Cabaleiro. *Organização do Estado Brasileiro: o modelo oligárquico de federalismo*. Belo Horizonte; Letramento, 2019, p. 25-26.

¹⁰⁰ “Apesar de pretender apresentar a ‘alma do brasileiro’ em *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque não considerava que este ato fosse a palavra final. O livro era, por assim dizer, o ‘penúltimo degrau’ da escalada e o que importava era que o leitor faria a partir daí.” WEGNER, Robert. Penúltimo degrau: o lugar de *Raízes do Brasil*. In: *República e Democracia: impasses do Brasil Contemporâneo*. Org. STARLING, Heloisa Murgel e BOTELHO, André. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017, p. 291.

4.2. Raymundo Faoro: o poder tem donos

Longe estamos do delírio utópico, do radicalismo passional e, também, do passivo fatalismo, daqueles que se excluem esperando que tudo aconteça, para, no dia seguinte, colher os destroços da jornada imprevista e chorar sobre as ruínas do tempo abatido.¹⁰¹

A obra de Raymundo Faoro¹⁰², encabeçada pelo livro *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*, constitui atualmente uma leitura básica para os estudos no campo das Humanidades e, mais especificamente, para a compreensão da seara do Estado brasileiro. Nele, o autor traça o desdobramento histórico da formação do patronato brasileiro, recolhendo informações e reflexões desde os primeiros acontecimentos que desembocam no Estado Português até o período republicano brasileiro do qual foi contemporâneo.

Coube a esse autor o inegável mérito de aplicar de forma sistemática o conceito weberiano de patrimonialismo à análise do Estado brasileiro. O Estado português, salienta Faoro, consolidou-se ao ensejo de uma hipertrofia do poder do monarca.

[...] Assim, Faoro reconhece unicamente a monocórdia evolução do Estado brasileiro, que repete incansavelmente o mesmo percurso de concentração e estatismo.¹⁰³

Não é de se surpreender que haja, predominantemente, na interpretação dos estudos de Raymundo Faoro, o enfoque em sua inovadora caracterização histórica do patrimonialismo no Brasil.¹⁰⁴ Sem dúvidas, parte crucial do mérito

¹⁰¹ FAORO, Raymundo. O Estado não será inimigo da liberdade - Carta de Curitiba. In *Raymundo Faoro e o Brasil*. Org. GUIMARÃES, Juares. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009, p. 19. Trecho do discurso de Faoro, na qualidade de presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, na abertura da VII Conferência Nacional da OAB, realizada em Curitiba de 7 a 12 de maio de 1978.

¹⁰²(1905-2003) Jurista, sociólogo, historiador, cientista político e escritor brasileiro nascido em Vacaria, no estado do Rio de Janeiro. Foi presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e membro da Academia Brasileira de Letras.

¹⁰³ VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Ricardo. *Patrimonialismo e a realidade latino-americana*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2017, p. 42-43.

¹⁰⁴ “A ideia de associar Portugal – e, conseqüentemente, a colonização do Brasil – ao patrimonialismo ocorreu a Raymundo Faoro (1925-2003) no livro *Os donos do poder* (1958).

do pensador advém da importância dada ao processo histórico de formação patrimonial do estamento burocrático brasileiro. Contudo, além de caminhar pelo percurso proposto pelo autor, caberá aqui também ressaltar os pontos de maior proximidade de suas obras em relação à proposição da presente tese de doutoramento.

As hipóteses e conjecturas, em aberta rebeldia aos padrões consagrados, inspiram-se no propósito de abarcar, num lance geral, a complexa, ampla e contraditória realidade histórica. Um longo período, que vai do Mestre de Avis a Getúlio Vargas, valoriza as raízes portuguesas de nossa formação política, até agora desprezadas em favor do passado antropológico e esquecidas pela influência de correntes ideológicas, originárias da França, da Inglaterra e dos Estados Unidos, só traduzidas nos últimos cento e cinquenta anos.¹⁰⁵

Inicialmente, ao retornar para o final do século XI da história da península ibérica, Faoro demonstra precisamente os traços iniciais da busca por patrimônio travada e consolidada, posteriormente, pelas dinastias de Avis¹⁰⁶ e Bragança¹⁰⁷. Nesses termos,

Teve o mérito de romper com as fastidiosas análises de cunho marxista-positivista, que constituem o essencial da historiografia nacional praticada, contemporaneamente, nas principais universidades.” PAIM, Antônio. *O Patrimonialismo Brasileiro em foco*. Campinas: VIDE Editorial, 2015, p. 27.

Aqui deixamos nossa homenagem ao filósofo e historiador culturalista Antônio Paim, que veio a falecer durante a redação da presente tese, em 30 de abril de 2021.

¹⁰⁵ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 14. Prefácio à segunda edição.

¹⁰⁶ Segunda dinastia a reinar em Portugal, durante os anos de 1385 e 1580. Também chamada de Dinastia Joanina.

¹⁰⁷ Quarta e última dinastia dos reis portugueses e dinastia imperial brasileira, que abrangeu, em Portugal, o período entre 1640 e 1910.

“Na base da pirâmide, o povo, na forma de dogma liberal, transmite o sangue e a vida, a energia e a legitimidade ao poder político. Dom Pedro I não esperou pela deliberação da Assembleia Constituinte para aceitar o cetro de imperador: sua qualidade deriva do ato do Ipiranga. Entre o rei e o povo não houve um pacto, discutido e concedido, mas a adesão ao líder e chefe, com o carisma sobreposto ao vínculo tradicional, legado pela dinastia de Bragança.” FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 417.

Faoro [...] entende que o estamento patrimonial, como grupo político dirigente, reproduz no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV por d. João I, o Mestre de Avis: um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que, ao perder as rendas da terra, vai-se tornando cada vez mais burocrático, sem perder, todavia, seu caráter aristocrático.¹⁰⁸

Haveria então, no estamento “patrimonial”, uma continuidade e adaptação aos tempos e às novas instituições do Brasil. Já naquele tempo, todavia, houve a fixação dos princípios nos quais a relação entre a realeza e os súditos se dariam. Ao príncipe caberia reinar, enquanto aos senhores caberia a dominação e o assenhoramento de terras sem, porém, governá-las.

A Coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (bens ‘requengos’, ‘regalengos’, ‘regoengos’, ‘regeengos’), cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguiam mal o bem público e o particular, privativo do príncipe.¹⁰⁹

Ao avançar e tratar da consolidação da monarquia portuguesa com a Revolução de Avis, o pensador gaúcho reitera novamente aspectos históricos considerados precursores da noção patrimonial lusitana. Aqui, além da relação entre os mandatários do poder e a propriedade, Faoro também aponta o

¹⁰⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado patrimonial ao gerencial. In *Brasil: Um século de transformações*. Org. SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 227.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p.18. Os termos destacados entre os parêntesis da citação referem-se a diferentes tipos de demarcações terrestres.

“Reguengo se inclui na mesma família semântica de topônimos como Sesmária, Solar, Sesmo e Termo. A definição dicionarizada aponta a origem de reguengo como proveniente do latim tardio *regalengum*, no sentido adjetivo de real, próprio do rei, pertencente do rei, patrimônio do rei. [...] Como arcaísmo, significa ‘terra que por conquista ou confiscação era incorporada ao patrimônio real’ ou ainda ‘foros, direitos que, recaindo em certas terras, pertenciam à Coroa.’” CARVALHINHOS, Patrícia de Jesus. Onomástica e lexicologia: o léxico toponímico como catalisador e fundo de memória. Estudo de caso: toponímia os sociotopônimos de Aveiro (Portugal). *Revista da USP*, São Paulo, USP, v. 56, p. 175, 2003.

estabelecimento de normas e regras convenientes ao comércio e a corrente aristocrática do tempo. Relata o autor:

Duas medidas favoreceram diretamente o comércio marítimo, em benefício dos armadores: os privilégios concedidos ‘aos mercadores, moradores e vizinhos de Lisboa’, para o fomento da construção de navios e a genial criação dos seguros marítimos (1383). [...] O segundo visava ao estabelecimento ‘de uma associação de todos os donos das naus, pelos quais tais perdas se remediassem e seus donos não caíssem em áspera pobreza’ (...). À chusma de aventureiros internacionais, sucede um grupo em vias de organização, ávidos de se apropriar dos lucros até então dispersos, pulverizados, migratórios.¹¹⁰

Mais adiante, com a ascensão da Dinastia dos Bragança, o novo sistema de poder é consolidado. A dominação burocrática-estamental alia-se ao monopólio real e passa a possuir o protagonismo dentro do capitalismo comercial. Normas, leis e monopólios eram criados e coexistiam em função da dominação aqui referida.

Não é de se surpreender que, conseqüentemente, a colonização do Brasil, nas vistas do autor, fosse pautada pelas características adquiridas por Portugal. A confluência entre comércio, interesses privados e o Estado fica evidente no início da formação do Brasil:

Faoro mostrou, não sem razão, que a própria empresa colonizadora, depois da descoberta, menos do que um empreendimento econômico foi uma ocupação territorial com objetivos econômicos. As capitânicas gerais, embora a Coroa distribísse terras aos sesmeiros para serem cultivadas, eram na verdade repartições administrativas nas quais o poder real se fazia presente pelo sesmeiro que era capitão-geral.¹¹¹

O Brasil Colônia, desde sua organização geográfica até sua própria disposição burocrática está imerso em características de um sistema patrimonial.

¹¹⁰ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 52.

¹¹¹ CARDOSO, Fernando Henrique. *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 231.

O patrimônio da realeza se confundia e se transformava em Estado, os agentes públicos se tornaram indispensáveis para a atividade comercial, nos quais eram centralizados recursos imprescindíveis para a execução da vida econômica e estatal.

Faoro argumentava, por exemplo, que, até mesmo antes da formação de algumas vilas coloniais, antes mesmo da afirmação de um patronato rural dominante, de coronéis chefes de engenho e de líderes regionais, já havia no interior do Brasil todo um sistema cartorial apto a registrar, controlar e fiscalizar as produções.¹¹²

Nesses termos, se as origens de formação da colônia brasileira estariam marcadas para que não se esquecesse a relação direta com a metrópole lusitana, o desenrolar histórico das premissas postuladas por Raymundo Faoro não poderia se afastar das concepções originárias já apresentadas. Assim, o desenvolvimento da organização administrativa, social, econômica e financeira do Brasil Colônia teria sido pautado pelos vícios de um sistema caracterizadamente patrimonialista, marcado, claramente, por suas peculiaridades.¹¹³

A profunda análise de Faoro em *Os Donos do Poder* caminha para a continuidade da historiografia brasileira, apontando em seus períodos conseguintes novas ocasiões e fatores de aprofundamento daquilo que já havia

¹¹² SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. In *Revista CONPEDI*, São Paulo, v.1, p. 214.

¹¹³ “Por um lado, o direito metropolitano era apropriado pelas comunidades colonas locais e suas elites, bem como era adaptado às circunstâncias locais pelos tribunais e juízes da terra, que nos meios de direito régio e letrado eram frequentemente considerados como ignorantes, desobedientes e corruptos. A vivacidade da autorregulamentação local das comunidades colonas tem vindo a ganhar evidência. Tem-se salientado o poder político e de autogoverno das elites das terras, a manipulação que faziam dos funcionários e instituições da Coroa (e, mesmo, das instituições metropolitanas), a autonomia dos oficiais locais, bem como a sua capacidade de construir um poder próprio a partir da confusão jurisdicional e da distância que os separava da Coroa e dos seus agentes.”

HESPANHA, António Manuel. *A cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 296.

sido diagnosticado nos primórdios coloniais. Para avançarmos às discussões efetivas da interpretação e do debate efetivamente teórico sobre o autor, nos cabe aqui recortar somente alguns dos apontamentos realizados no curso histórico do Brasil que se segue.

Ao avançarmos para o período da Independência brasileira, por exemplo, temos a visão de Faoro de que

Dom Pedro, ao passar de regente a Defensor Perpétuo do Brasil, trata de reorganizar as bases do Estado [...]. O encontro da nação com o príncipe importou, desde logo, na continuidade da burocracia de dom João, a burocracia transplantada e fiel ao molde do Almanaque de Lisboa, atrelada ao cortejo do futuro imperador. Sobre ela, nacionalizada nos propósitos, mas não nos sentimentos, irá repousar a estrutura política do país.¹¹⁴

Em outras palavras, Faoro interpreta que, por mais que o país estivesse em harmonia entre liberais e apoiadores do regime real após o 07 de setembro, os traços patrimoniais dos tempos passados não deixariam de atuar e participar da burocracia tão facilmente. Exemplo disso é trazido pelo autor na Constituinte que culminaria na Carta de 1824:

Na constituinte, os democratas, acuados pela autoridade de dom Pedro I e de José Bonifácio, suspeitos de republicanismo, cederam à timidez e calaram, esmagados com a desconfiança, contra eles levantada, de mentecaptos, demagogos e desorganizadores. A constituição desvincula-se de sua cor reivindicatória e, entre a democracia e a liberdade [...] opta pela última para conjurar a primeira, num estilo teórico e prático que a restauração de Luís XVIII impusera às monarquias velhas.¹¹⁵

Ao tratar sobre o estamento burocrático no segundo reinado, redige o autor:

A camada dirigente, aristocrática na sua função e nas suas origens históricas, fecha-se na perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e os genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo [...]. O

¹¹⁴ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 319.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 321.

patronato não é, na realidade, a aristocracia, o estamento superior, mas o aparelhamento, o instrumento em que aquela se expande e se sustenta. Uma circulação de seiva interna, fechada, percorre o organismo, ilhado da sociedade, superior e alheio a ela, indiferente à sua miséria.¹¹⁶

A reflexão que se deriva dessa passagem traz à tona relação direta com os escritos de Max Weber¹¹⁷ em sua obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Nela, Weber trata do desenvolvimento do capitalismo ocidental em sincronia com a racionalização reformada das condutas sociais, econômicas e estatais. Assim, considera como forma primordial do Estado moderno a criação e a utilização da burocracia para a dominação política dos grupos controladores de poder.

Para além dos benefícios da organização burocrática, porém, anotamos aqui o raciocínio que perpassa nossa tese: haveria, contemporaneamente no Brasil, o domínio de parte das pautas políticas por parte da burocracia estatal (aqueles com maior poder organizacional e de barganha, por exemplo), que acabaria por zelar por seus privilégios em detrimento de pautas e preferências da população. Há, assim, a dominação dos mandatários eleitos do poder público por tais segmentos:

Dotada de inúmeras facetas, a organização burocrática tanto pode exacerbar o centralismo decorrente da racionalização, e com isso superar os valores democráticos, como representar um elemento de democratização já que, diante da norma burocrática, todos são em princípio rigorosamente iguais.¹¹⁸

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 449.

¹¹⁷ Sobre Weber, diz Faoro em seu prefácio à segunda edição de *Os donos do Poder*:

“Advirta-se que este livro não segue, apesar de seu próximo parentesco, a linha de pensamento de Max Weber. Não raro, as sugestões weberianas seguem outro rumo, como novo conteúdo e diverso colorido.” *Ibidem*, p. 13.

¹¹⁸ QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira e OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 139.

Vemos, então, tanto em Faoro quanto em Weber, a análise de que o estamento burocrático em si e seus usos por grupos de poder não são necessariamente danosos ao avanço da organização racional da sociedade. Porém, no excerto de *Os donos do poder*, é tratada a burocratização indiferente e alheia às necessidades da sociedade, essa, por sua vez, danosa e representante do patronato no caso brasileiro, por exemplo. A proximidade teórica de Faoro com Weber, porém, é tema de diversas discussões e falas inclusive do próprio autor, que esclarece:

Não, eu não quero ser chamado muito de weberiano porque tem muita coisa que você pensa que é Weber e não é. Por exemplo, essa combinação de patrimonialismo e estamento, isso não casa com Weber. Para Weber o estamento era feudal, era patriarcal, mas não patrimonial.¹¹⁹

A inovação de Faoro em sua leitura reside nessa combinação entre estamento burocrático e patrimonialismo, de modo que, sem tal análise, não há a vinculação do patrimonialismo com as carreiras do serviço público as quais analisamos. Para a presente tese, tal ligação é imprescindível: o diagnóstico das formas de patrimonialismo contemporâneas no Brasil é fruto, principalmente, da ação dos setores mais organizados de tal estamento burocrático.

O autor admite que tal avaliação se inspirou, em grande parte, em Weber, em particular, na sua categoria de patrimonialismo. No entanto, de maneira original e diferente do sociólogo alemão, considera que apenas nos países que tiveram feudalismo o capitalismo moderno poderia instalar-se. Estaria aí a raiz da excepcionalidade portuguesa e brasileira. Ainda de maneira pouco ortodoxa, *Os donos do poder* desenvolve seu argumento principal: a emergência, em Portugal e persistência, no Brasil, do que chama de um estamento burocrático, grupo que se apropriaria do cargo que exercia e da própria soberania.¹²⁰

¹¹⁹ JÚNIOR, Jair dos Santos. Entrevista com Raymundo Faoro: uma viagem ao universo intelectual do autor. In *Raymundo Faoro e o Brasil*. Org. GUIMARÃES, Juarez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009, p. 111.

¹²⁰ RICUPERO, Bernardo. Patrimonialismo: usos de um conceito. In: *República e Democracia: impasses do Brasil Contemporâneo*. Org. STARLING, Heloisa Murgel e BOTELHO, André. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017, p. 267.

Porém, não é consensual a visão aplicada por Raymundo Faoro ao percurso histórico desvelado no Brasil. A visão liberal do pensador e suas veementes discordâncias à presença estatal em assuntos da sociedade civil caracterizam parte das críticas impostas à leitura patrimonialista dos cenários brasileiros. Podemos afirmar, seguindo seus passos, que há a necessidade de uma organização social de grupos independentemente do Estado para que haja o surgimento de uma identidade nacional.¹²¹ Há, porém, também a necessidade de se destacar a imprescindibilidade das garantias estatais para a liberdade econômica, ainda que essas devessem estar separadas como esferas públicas e privadas, como pensam os habermasianos:

Minha crítica, portanto [...] se aterá ao uso pessoal de Faoro da tese do patrimonialismo. [...] no âmbito de suas generalizações sociológicas, [...] o conceito de patrimonialismo perde crescentemente qualquer vínculo concreto, passando a ser substantivo de mera noção de intervenção do Estado [...] O que leva Faoro a perceber em políticas tão diversas apenas o novo disfarce do velho mal [...] é o fato de que, para ele, a predominância do Estado como estimulador e condutor da vida social é um mal em si e acarreta o desaparecimento, ou evita o aparecimento, de formas autônomas de organização social.¹²²

O excesso¹²³ da crítica ao intervencionismo estatal em Faoro realmente encontra escopo em uma visão de necessidade de um Estado Liberal de seu pensamento:

¹²¹ SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. *In Revista CONPEDI*, São Paulo, v.1, p. 215.

¹²² SOUZA, Jessé de. Para além de Raymundo Faoro? *In: Raymundo Faoro e o Brasil*. Org. GUIMARÃES, Juarez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009, p. 151.

¹²³ Há, evidentemente, quem não considere um excesso e quem considere uma falta.

“Contudo, no afã de enfatizar a novidade que trouxe a debate, (Faoro) adotou uma atitude extremamente radical ao deixar de reconhecer o caráter modernizador que o patrimonialismo luso-brasileiro chegou a assumir em certos momentos de sua história. Mais grave, parece-me, a perda do sentido histórico da evolução do liberalismo na crítica à experiência do sistema representativo, sob o Império, desde que a efetivado do ponto de vista que a doutrina liberal veio a assumir muito mais tarde.” PAIM, Antônio. *A querela do estatismo*. Rio de Janeiro; Tempo Brasileiro, 2015, p. 33.

A ideologia da liberdade possui, contudo, uma evolução complexa, verificada a partir das grandes contradições que seus fatores trouxeram; o liberalismo equilibra-se numa tensão essencial, digamos, entre *liberdade individual* e *liberdade política*, manifesta em múltiplos fatores, e que tornaram, no dizer de Nicola Abbagnano ‘a ideia liberal em política confusa e oscilante’ entre o *individualismo* e o *estatismo*.¹²⁴

Talvez esteja em Hegel, de quem Faoro se dizia leitor já durante o lançamento da segunda edição de *Os donos do poder*, a resposta para a problemática retratada. O próprio autor, em entrevista, confessa a influência do filósofo em seu pensamento: “É que naquele período (1975) quando eu escrevi o livro eu estava muito hegeliano. Talvez perceba isso em relação ao livro *A lógica*, do Hegel.”¹²⁵ Se analisarmos as observações que Hegel realiza sobre a sociedade civil¹²⁶, por exemplo, vemos que não há espaço no Estado para que os interesses da coletividade serem postos em segundo plano em função de desejos patrimonialistas e subjetivos:

Se o Estado é confundido com a sociedade civil-burguesa, e se sua determinação é posta na segurança e na proteção da propriedade e da liberdade pessoal, então o *interesse dos singulares enquanto tais* é o fim último, em vista do qual eles estão unidos, e disso se segue, igualmente, que é algo do bel-prazer ser membro do Estado. – Mas ele tem uma relação inteiramente outra com o indivíduo; visto que ele é o espírito objetivo, assim o indivíduo mesmo tem apenas objetividade enquanto é um membro dele. A *união* enquanto tal é,

¹²⁴ HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 79.

¹²⁵ JÚNIOR, Jair dos Santos. Entrevista com Raymundo Faoro: uma viagem ao universo intelectual do autor. In *Raymundo Faoro e o Brasil*. Org. GUIMARÃES, Juarez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009, p. 110.

¹²⁶ “Nesses estamentos se repartem os indivíduos conforme o talento natural, a habilidade, arbítrio, acaso etc. Pertencendo a tal esfera fixa, determinada, têm eles sua existência efetiva, que como existência é essencialmente particular, e nela têm sua *eticidade* enquanto *retidão*, seu ser-reconhecido e sua *bonra*.”

Onde está presente sociedade civil, e por isso Estado, aparecem os estamentos em sua diferença, pois a substância universal só *existe* como viva na mediada em que se *particulariza* organicamente: a história das Constituições é a história do desenvolvimento desses estamentos das relações jurídicas dos indivíduos para com eles, e desses estamentos uns para os com os outros, e para com seu centro. HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Enciclopédia das Ciências Filosóficas em compêndio*. §527. Vol. III. Trad de MENESES, Paulo. São Paulo: Loyola, 2011, p. 299.

ela mesma, o conteúdo verdadeiro e o fim, e a determinação dos indivíduos é levar uma vida universal; [...].¹²⁷

Independente das correntes de interpretação que pairam sob o arcabouço teórico desenvolvido em *Os donos do poder*, há de se admitir a importância da reflexão proposta por Raymundo Faoro. Sua inovação ao trabalhar com as teorias weberianas, aliada com a riqueza histórica da qual seu trabalho possui são responsáveis por jogar luz a um conjunto de problemáticas enfrentadas pelo Estado brasileiro desde seus primórdios até a contemporaneidade.

O que o país necessita é completar simultaneamente duas transições fundamentais. Do lado do Estado, deixar definitivamente para trás o ranço patrimonial, ineficiente, burocratizado e autoritário, em benefício de uma estrutura mais moderna, eficiente, aberta a informações e inovações, e consciente de suas responsabilidades de condução da sociedade brasileira. Do lado da sociedade, deixar para trás o liberalismo enardecido, a identificação falaciosa entre liberdade e privatismo, em benefício de grupos e setores sociais de tipo também econômico, mas principalmente profissional, organizacional, técnico, científico, religioso, etc., que possam recolocar a questão da representação política em termos mais atuais e nacionalmente mais significativos.¹²⁸

Ainda que, como vemos na citação acima, sua tese central sobre o papel protagonista do patrimonialismo possa conter distorções, ela não deixa de evidenciar a existência dessa variável no cenário brasileiro e, mais especificamente, em instituições e fatores primordiais e intrínsecos a todo o fio condutor histórico do país, sendo possível comprovar a existência de fortes influências do patrimonialismo na questão do Estado brasileiro em sua história e, como mostrado à frente, no tempo presente.

Mesmo intitulado como excessivamente liberal por alguns autores, a visão do desenvolvimento temporal de Faoro para o Brasil não se encerra com

¹²⁷ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. §258. São Leopoldo, RS: UNISINOS, 2010, p. 230.

¹²⁸ SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel, 1975, p. 175.

a defesa de algum tipo de solução para o atribulado cenário estatal e político constantemente ineficaz vivido pelo país. Sua visão é responsável por um diagnóstico de parte considerável das mazelas enfrentadas no caminhar do Estado e da nação brasileira, porém, não há em *Os Donos do poder* algum tipo de esperança em qualquer fim para a seara patrimonialista. Pelo contrário, talvez seja no pessimismo¹²⁹ do jurista gaúcho que possamos aprender a maior das lições: muito ainda há de se realizar para progredirmos com os desafios do Brasil.

¹²⁹ “Nessa referência, na primeira edição de *Os donos do poder*, imagina-se que só uma ruptura radical poderia pôr fim ao domínio do estamento burocrático. No entanto, até mesmo a possibilidade revolucionária de pôr fim ao domínio do estamento burocrático deixa de ser vislumbrada, dezessete anos depois, na segunda edição do livro, quando se recorre, mais uma vez à metáfora do ‘vinho novo em odres velhos’, mas passa-se a narrar uma história já concluída: ‘deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse’”. RICUPERO, Bernardo. Patrimonialismo: usos de um conceito. In: *República e Democracia: impasses do Brasil Contemporâneo*. Org. STARLING, Heloisa Murgel e BOTELHO, André. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017, p. 268.

4.3. Oliveira Vianna: o enfoque nas instituições

Uma das fronteiras investigativas mais cruciais dentro da Teoria do Direito é a que tergiversa sobre as hipóteses de o Direito se configurar como um sistema particular, hermético e voltado para si próprio, oposto à ideia de possuir, em seus fundamentos hermenêuticos e filosóficos a interdisciplinaridade com outros ramos do conhecimento e até a vivência humana como um todo.¹³⁰ Ao analisarmos a obra e os pensamentos de Frederico José de Oliveira Vianna¹³¹, não poderemos deixar de nos atentar para a presença constante de análises sociológicas, políticas e culturais acerca do Direito e de seus estudos que, por sua vez, moldam uma visão efetivamente antípoda em relação às análises “lógicas e teóricas” da Ciência do Direito. A última, ainda que frequentemente enfrentada nos círculos acadêmicos e no próprio desenvolver fático do Direito, ainda encontra espaço para ser cogitada e desenvolvida. Esse espaço, porém, não pode ser visto no conjunto da obra de Oliveira Vianna.

O meu objetivo será, pois, neste e no volume imediato, estudar o nosso direito público e constitucional exclusivamente à luz dos modernos critérios da ciência jurídica e da ciência política: isto é, como *um fato de comportamento humano*. Dentro desse critério, *problemas de reformas de regime*, convertem-se em *mudanças de comportamento coletivo*, imposto ao povo-massa; portanto em *problemas de cultura* e de *culturologia aplicada*.¹³²

É marcante no pensamento do autor a interpretação da forma pela qual a origem da formação brasileira contribui para o enraizamento do patrimonialismo no Brasil. Nota-se aqui, porém, que Oliveira Vianna pode

¹³⁰ “O Direito é um fenômeno histórico-social sempre sujeito a variações e intercorrências, fluxos e refluxos no espaço e no tempo.” REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 14.

¹³¹ (1853-1921) Professor, jurista, historiador e sociólogo brasileiro nascido em Saquarema. Foi professor da Faculdade de Direito do Estado do Rio de Janeiro e membro da Academia Brasileira de Letras.

¹³² VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia Limitada, 1987, p. 21.

acrescentar à construção proposta por Raymundo Faoro, a partir do momento em que coloca peso principal não na importação das características primordiais do Estado português para a Colônia, mas sim para a forma pela qual a colonização esparsa se deu:

No período colonial – para fora dos limites das grandes cidades ou vilas mercantis das zonas da costa, ou dos núcleos das zonas mineradoras, fervilhantes de população, adensada em torno das ‘castas’ – o que vemos, como uma lei invariável, é que os núcleos urbanos ou vilarejos, porventura existentes nas regiões um pouco mais penetradas do interior (sertões nordestinos, matas e pampas do sul), eram resultantes da ação urbanizadora das autoridades coloniais, e não criações espontâneas da massa (...) O núcleo urbano, constitutivo da povoação agregadora dos ‘moradores dispersos’, não vinha, como se vê, de um sincretismo partido do povo.¹³³

É daí que, na concepção do autor, emerge a noção de desagregação do povo brasileiro, responsável por acentuar e moldar a continuidade patrimonialista da nação. Em suas palavras,

Clãs e partidos não diferem substancialmente uns dos outros: nem uns, nem outros representam, do ponto de vista do Estado, organizações ou estruturas *para fins de interesses coletivos* [...]. Os objetivos de sua formação não diferem dos de todas as organizações clânicas, segundo o conceito de Lowie: são exclusivamente os interesses *personais* dos indivíduos que as formam – os interesses pessoais do *mando*, de *proteção* e, principalmente, de *vivência burocrática*.¹³⁴

O “espírito de clã” evidenciado por Oliveira Vianna teria como consequência direta a necessidade de atuação do Estado para sua possível resolução. O Imperador teria papel crucial na integração nacional e na ruptura da regionalização excessiva vivida nos tempos passados do país, tornando o

¹³³ *Ibidem*, p. 93-96.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 254. Vianna utiliza-se do conceito de clã formulado por Robert Harry Lowie, antropólogo precursor estadunidense nascido em 1883, que diz:

“No ponto de vista político, o clã agrupa um número de pessoas maior do que a família. Impede, entretanto, a unidade da Nação, pois não tem em conta senão o interesse de seus membros.” LOWIE, *Traité de sociologie primitive*, Paris, 1936, p. 283 *apud. Ibidem*.

Estado o único centro possível para a transformação social e a fusão da consciência de unidade da nação.¹³⁵

Reportando-se ao Período Imperial, procura demonstrar que a elite de mentalidade nacional surgiu com a ação centralizadora do Poder Real, comportando-se na vida pública como ‘cidadãos do Brasil’. Oliveira Vianna enfatiza as origens desta elite nacional: não foi o ‘povo-massa’ que a fez nascer, mas sim o Poder Imperial. Sua formação ocorreu a partir daqueles centros de onde o Imperador exercia sua maior influência: o Ministério, o Conselho de Estado e o Senado, porque seus componentes não traziam ‘a mensagem ou a inspiração direta do povo’ e sim a ‘marca do Rei’.¹³⁶

A presença de lideranças regionais quase messiânicas, detentoras de fortíssima influência em seus clãs, seja de poderio militar, político ou até mesmo financeiro agravaria a ausência de uma unidade nacional:

Bandeiras sertanistas, explorações mineradoras, fundações pastoris e agrícolas, tudo é feito por movimentos descoordenados, independentes uns dos outros, salteadamente, ao léu dos impulsos individuais, tendo apenas como uma única força de propulsão o interesse ou a cobiça dos poderosos chefes de clã. Estes, como deslocam grupos que são verdadeiras sociedades organizadas, não se acham subordinados, na sua marcha, [...] ao apoio econômico e à tutela política dos centros de origem. Levam consigo, nas suas bandeiras – verdadeiros domínios que emigram –, todo o necessário em homens, em utensílios, em armas, em mantimentos, para uma vida autônoma e independente nos sertões.¹³⁷

O individualismo acentuaria a presença da dificuldade de diferenciação de público e privado, responsável por criar uma série de universos restritos e arraigado em traços tradicionais.

Este estado de caudilhagem onipotente e franca anarquia é lógico. Resulta da manifesta disparidade entre a expansão colonizadora e a expansão do poder público – disparidade inteiramente particular à

¹³⁵ “Esse alto sentimento e essa clara e perfeita consciência só serão realizados pela ação lenta e contínua do Estado – um Estado soberano, incontestável, centralizado, unitário, capaz de impor-se a todo o país pelo prestígio fascinante de uma grande missão nacional.” VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, vol. I, p. 259.

¹³⁶ VIEIRA, Evaldo Amaro. *Oliveira Vianna e o Estado corporativo: um estudo sobre o corporativismo e o autoritarismo*. São Paulo: Grijalbo, 1976, p. 110.

¹³⁷ VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 274.

nossa história. Entre nós, o poder público tem uma marcha mais demorada do que a massa social, cujos movimentos a ele incumbe regular e dirigir. Há uma visibilíssima discordância, ainda hoje subsistente, entre a área demográfica e a área política, entre a área da população e o campo de eficiência da autoridade pública.¹³⁸

Não faltam exemplos na literatura de Oliveira Vianna para retratar a atuação de grupos pormenorizados em função de interesses patrimonialistas na história do Brasil. A atuação desses clãs aparece relatada na descrição dada pelo autor do que considera ser o “direito público costumeiro”¹³⁹. Esse direito seria constituído da criação própria do chamado “povo-massa”¹⁴⁰, seguidor e praticante dessas convenções por se encaixarem em suas tradições culturais. Em outras palavras, haveria uma enorme distância entre aquilo que é elaborado pelos legisladores e operadores do Direito e as práticas reais do povo brasileiro, não consideradas plenamente na formulação de instrumentos jurídicos.

Nesse grupo o autor inclui categorias que vão desde os capitães do mato¹⁴¹ até o nepotismo como orientação de escolhas administrativas. Oliveira Vianna ainda caracteriza objetos de análise social, a exemplo dos grupos cangaceiros e dos movimentos messiânicos ocorridos no Brasil como instituições costumeiras de direito público, visto que esses exerciam poder e influência muitas vezes maiores que as normas e os institutos legais positivados e oficiais da organização estatal do país.¹⁴²

¹³⁸ *Ibidem*, p. 272.

¹³⁹ *Idem*.

¹⁴⁰ *Idem*.

¹⁴¹ Serviçais (e até mesmo escravos) conhecidos por terem sido responsáveis pela captura de escravos fugitivos de fazendas e feitorias no Brasil durante o período escravagista.

“Também, entre estes ‘tipos’ extintos, devemos incluir o *capitão-do-mato*, desaparecido no fim do Império com a Lei da Abolição. Tipo antiquíssimo, vinha do período colonial, em que teve funções políticas muito mais amplas e, conseqüentemente, uma importância muito maior do que, posteriormente, na fase do Império.” VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia Limitada, 1987, p. 151.

¹⁴² “Desse banditismo coletivo decorrem certos *usos e costumes* de violência, rentes nos altos sertões do Nordeste e do vale do São Francisco (...).” *Ibidem*, p. 153.

A luz posta sob esses aspectos revela uma reflexão cultural em relação ao Estado brasileiro, a partir do momento em que essas influências foram constantemente deixadas de lado nos desenhos institucionais. Não que essas práticas e agrupamentos sociais estivessem fora de qualquer escopo de atuação estatal, mas haveriam sido ignorados na construção positivada, mesmo tendo enorme participação no desenrolar público da nação.

Certos elaboradores do nosso direito escrito – que, nas capitais litorâneas, no Parlamento e nas Universidades, organizam e constroem sistemas constitucionais para o nosso povo – não pensam assim. Julgam que estes *tipos sociais* – que estão aí vivos e atuantes no seio das nossas populações rurais das matas, dos sertões, dos pampas, da orla marinha e formam o *substratum* vivo e orgânico do nosso Direito Público Costumeiro (do nosso Direito Constitucional e Administrativo *não escrito*) – são apenas formas aberrantes ou retardadas, ilegais ou deturpadas das suas belas regras, dos seus belos princípios [...]. Entretanto, – frise-se bem essa informação – estes *usos*, estes *costumes*, estes *tipos*, estas *instituições*, formando o complexo da nossa culturologia política, ‘penetram’ [...] a psique dos nossos ‘cidadãos’, principalmente nos campos, e constituem-se em motivos determinantes da sua conduta quotidiana na vida pública, não só no povo-massa, como mesmo nas elites da cabeça de alguns homens, ou sábios, ou corrompidos.¹⁴³

Assim, Oliveira Vianna teoriza que, no Brasil, grande parte do direito imposto pelas elites, em concomitância com a noção de justiça praticada por essas, se afasta do ideário sociocultural e das relações vividas pelas massas. Muitas práticas são importadas de outras culturas jurídicas e não levam em consideração os problemas reais da nação. Aplica-se, então, tais noções jurídicas externas ao meio nacional e trazidas de outras nações sob a justificativa de sucesso e desenvolvimento racional dessas. O que não se evidencia explicitamente, porém, é o resultado para os grupos de poder com a importação de sistemas estranhos ao Brasil¹⁴⁴, que acaba por contribuir para a manutenção

¹⁴³*Ibidem*, p. 156.

¹⁴⁴ É interessante notar a pertinência dessa observação para os tempos contemporâneos, nos quais a importação de institutos jurídicos alienígenas ao ideário nacional prejudica a efetivação do Estado.

de privilégios mediante o Estado e a corroboração de um ambiente patrimonialista.

Não se trata, nesse último caso – convém acentuar – de discordâncias e divergências de comportamento político *efetivo*, motivado por fatores *individuais* e *temperamentais*, oriundas da ‘equação pessoal de cada um’ [...]. Não, trata-se já agora de reações muito mais profundas, porque reveladoras da subordinação do nosso povo-massa a uma outra formação cultural, que é a do seu direito público costumeiro, preexistentes a estas Cartas Constitucionais e que estas cartas – de pura inspiração exógena – pretendem substituir e derrogar, considerando-o como forma atrasada de vivência política.¹⁴⁵

Aliados a esses fatores, o autor ainda produz uma crítica em relação ao modelo republicano brasileiro que, com suas particularidades, não é capaz de fazer surgir lideranças que venham em desencontro com a ausência de uma visão nacional e abarquem vocações que fujam do que considera *privatismo*. Para tal, traz a caracterização do que chama de “homens de 1000”¹⁴⁶, cidadãos da elite política, prestadores de enormes serviços ao país e que o governaram, segundo o autor, de forma superior. Esses homens, por sua vez, surgiram

“A ressignificação do termo ‘Geodireito’, a nosso juízo é, com precisão, uma das mais sofisticadas formas de guerra cultural, instrumentalizando através da incorporação aos sistemas jurídicos nacionais as teses introduzidas pelos centros mundiais de poder. Assim, seus interesses geopolíticos e geoestratégicos são exportados através de uma agenda supostamente internacionalista que, por meio de acordos e tratados internacionais, obriga os ordenamentos jurídicos dos Estados periféricos. Em certas situações, agem desnaturando ou gerando contradições em relação às próprias constituições de Estados já apenas nominalmente soberanos.” CARDOSO, Paulo Roberto. *Diatética Cultural: Estado, soberania e defesa cultural*. 2016. 206 f. *Tese* (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 182.

¹⁴⁵ VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia Limitada, 1987, p. 157.

¹⁴⁶ O termo teria sido cunhado a partir da noção de necessidade de exigência de três tipos de elites políticas executoras da administração: a elite municipal, a estadual e a nacional. Assim, Oliveira Vianna utiliza-se da passagem bíblica de Êxodo 18:24, 25, referindo-se à elite nacional como os ‘homens de 1000’: “Moisés, tendo ouvido isto, fez tudo o que seu sogro lhe sugerira. E tendo escolhido dentre todo o povo de Israel homens de valor, constituiu-os príncipes do povo, para uns governarem mil, outros cem, outros cinquenta, outros dez.” EXÓDO 18: 24, 25. *Bíblia Sagrada Edição Ecumênica*. Rio de Janeiro: BARSA, 1972, p. 56.

somente após a ação centrípeta do poder real durante o Império, responsável pela formação de uma aristocracia nacional, inexistente até 1822.

Conselheiros, senadores, ministros, altos dignitários da Coroa, eles passaram pela administração- di-lo a história do Império – nutridos do sentimento de seu dever público, impregnados do desejo de bem servir ao país, colocando os interesses da Nação e o cumprimento de suas obrigações cívicas acima dos seus interesses pessoais e de família – e mesmo de partido.¹⁴⁷

Seguindo seu raciocínio, a incapacidade republicana de geração de uma elite em esfera nacional,

[...] com a pequena periodicidade dos mandatos e a rápida sucessão dos homens no governo – não favorece, e mesmo dificulta, a seleção dos “homens de 1000”. Os homens, que hoje existem deste tipo, têm uma carreira precária e curta. Não formam uma classe – como no Império. São homens isolados, individualidades à parte no meio político – espécies de ‘desajustados’ superiores, tomados de misticismo regenerador, eternos descontentes, sujeitos a crises bruscas de misantropia política e súbitos afastamentos da vida pública.¹⁴⁸

Por detrás dessa crítica talvez esteja o principal apontamento das obras de Oliveira Vianna: não é possível a realização do Estado no Brasil sem a construção de um ideário nacional que fuja dos interesses pormenorizados e individuais, constantemente entrelaçados, na análise do autor, com as questões patrimoniais do país. Ao contrário dos principais recortes do pensamento de Raymundo Faoro, podemos encontrar no escritor fluminense o reconhecimento do papel do Estado na história brasileira para o seu desenvolvimento, mesmo que esse ainda aponte os vícios patrimonialistas do rumo tomado no país.

O estudo que empreendemos teve outra orientação metodológica: em vez de estudar leis e Constituições, fomos diretamente às matrizes da nossa própria formação social e histórica, às fontes primárias, aos olhos d’água, aos mananciais da serra. Fizemos um

¹⁴⁷ VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia Limitada, 1987, p. 296.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 304.

estudo concreto, objetivo, realístico – direi melhor, naturalístico – das instituições políticas, isto é, consideramos estas instituições ao vivo, tais como o povo as praticava realmente na sua vida quotidiana, tais como elas surgiram ou brotaram do seio da sociedade matuta – de dentro do povo, – como de dentro de uma árvore, da intimidade do seu seio, surge, pela transfiguração da sua seiva, a enfloração colorida, que a recobre.¹⁴⁹

Encontramos, por fim, nas análises culturais de Oliveira Vianna, substrato que impulsiona uma diferenciação acerca do patrimonialismo brasileiro: para Simon Schwartzman, o patrimonialismo brasileiro possui uma sólida base social, de origem regional, o que estaria diretamente relacionado com as concepções de Oliveira Vianna no que diz respeito ao Brasil. Em termos mais gerais, a ideia é que variáveis e processos regionais devem ser estudados não em contraposição a outros elementos da estrutura social, mas em combinação com esses, incluindo suas diferenciações de classe e grupo.

Em resumo, tomar as regiões em consideração, quando isto é feito de forma adequada, significa trazer à análise política os conceitos de distribuição espacial, limites e fronteiras, diferenças de desenvolvimento histórico, redes de comunicação e difusão de informações – enfim, todo tipo de descontinuidades espaciais que possam ter alguma influência em sistemas sociais de grande porte. Mas ainda, no caso brasileiro, a análise regional põe em foco fenômenos históricos de grande importância que tendem a ficar ocultos sob a imagem corrente de uma nação não diferenciada, globalizada, ‘totalizada’.¹⁵⁰

Para a presente tese, porém, a análise de casos contemporâneos de patrimonialismo no Brasil se refere à constatação de uma prática constante na história do país, da qual só resta ao Estado se proteger e evitar seu sucesso. Independentemente de sua origem cultural e regional, em todos os entes federados contemporâneos é possível encontrar tentativas de ações

¹⁴⁹ VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 412-413.

¹⁵⁰ SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel, 1975, p. 39.

patrimonialistas, tanto bem-sucedidas quanto impedidas de apresentarem resultados.

É sob essa constatação que avançamos para exemplos históricos e, posteriormente, contemporâneos do patrimonialismo brasileiro.

PARTE II – SOCIOLOGIA DO PATRIMONIALISMO CORPORATIVISTA

5. Exemplos históricos do Patrimonialismo no Brasil

5.1. Os primeiros donos do Brasil

Os primeiros momentos após a chegada de europeus ao território brasileiro servem de objeto para inúmeras discussões e tentativas de teorização no campo da historiografia. A dificuldade na busca de fontes e documentos capazes de embasar uma narrativa histórica para o momento acabam por refletir a enorme quantidade de lacunas existentes em diversos acontecimentos e na descrição de inúmeras personalidades cruciais para o desvelar dos primeiros anos do que viria a se tornar o Brasil.¹⁵¹

Mas já nesses momentos se mostram ocorrências cujas interpretações dizem muito sobre o que viria a ser o período colonial e suas características no desenrolar histórico brasileiro. Antes mesmo do desenvolvimento de um modelo de colonização sebastianista, que marcaria o início da já mencionada “confusão” entre os domínios públicos e privados, o Brasil contava com personagens centralizadores e cujo papel na exploração das novas terras seria crucial.

Tão logo puseram os pés em terra, Martim Afonso e seus soldados encontraram, estrategicamente instalado nas proximidades do atual Farol da Barra [...] o misterioso homem branco a quem os nativos chamavam de Caramuru. Era um naufrago português que há mais de 20 anos vivia entre os Tupinambá [...]. Caramuru era Diogo Álvares. Natural de Viana, no norte de Portugal, fora o único sobrevivente do naufrágio que, por volta de 1509, engolira seu navio nos traçozeiros baixos do Rio Vermelho [...].¹⁵²

¹⁵¹ “A ausência de documentos oficiais tem dificultado a pesquisa sobre essa época e, na maior parte dos livros sobre a história do Brasil, o período que vai de 1500 a 1531 se reduz, em geral, a dois parágrafos [...]. Na verdade, é como se, depois de um hiato de 30 anos, a história do Brasil só se iniciasse com a chegada da ‘missão colonizadora’ de Martim Afonso de Sousa, em 1531.” BUENO, Eduardo. *Naufragos, traficantes e degradados: as primeiras expedições ao Brasil*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998, v. II, p. 9.

¹⁵² *Ibidem*, v. III, p. 43 – 44.

Os demais relatos a respeito de Diogo Álvares indicam que, pouco depois de seu naufrágio, o jovem de dezessete anos se casara com a filha do líder Tupinambá e fora responsável por auxiliar diversos exploradores espanhóis, portugueses e franceses em troca de produtos para sua convivência com os Tupinambás. Sua importância e influência foram tamanhas que, em 1528, pode retornar à Europa e se casar novamente.¹⁵³

Outro episódio peculiar na expedição, dessa vez de Diego Garcia, em 1527, que se dera na ilha de Cananéia, no atual litoral de São Paulo. Lá, encontrara outro degredado que não somente passara a viver junto aos nativos, mas ali constituía parte importante do agrupamento da tribo local, a ponto de possuir inúmeras filhas com as indígenas da região.

Não se sabe quem esse homem era, nem como ou quando havia chegado ao Brasil. Sabe-se, isso sim, que se tornara uma espécie de rei branco vivendo entre os índios; que tinha pelo menos seis mulheres, mais de 200 escravos e mais de mil guerreiros dispostos a lutar por ele; que era temido e respeitado por todas as tribos costeiras desde São Paulo até Laguna e que não havia quem ousasse desafiar seu poder. O Bacharel de Cananéia era o virtual senhor do litoral sul do Brasil.¹⁵⁴

A reunião de povos e atividades relacionadas as primeiras explorações no Brasil em torno de figuras emblemáticas e centrais curiosamente viria a representar um prelúdio à real colonização brasileira, ainda que as causas para tal personalismo residissem em diversos fatores relacionados à metrópole portuguesa. Se, ainda que coincidentemente e sem um esforço organizacional avançado por parte de Portugal nas primeiras décadas após a chegada inaugural no Brasil, já seria possível notar características patrimonialistas no desenvolvimento brasileiro, com a chegada da organização imposta pela Metrópole o referido aspecto tomaria novos rumos dentro da história do Brasil.

¹⁵³ *Ibidem*, v. III, p. 45.

¹⁵⁴ *Ibidem*, v. IV, p. 158.

5.2. As capitâneas hereditárias

O capitão-donatário, em última análise, não era proprietário da vasta extensão de terra que lhe era concedida para defender e colonizar, mas, sim, sesmeiro parcial dela, como qualquer outro dono submetido aos preceitos da legislação do reino específica.

[...]

O capitão-donatário, para o exercício da difícil tarefa, gozava, dentre outros, de privilégios vinculados às marinhas de sal, moendas de água, engenhos de açúcar, pescado, portagem dos barcos, contribuições das alcaidarias-mores e tabelionatos dos povoados e vilas, a redízima das rendas e direitos devidos a Coroa, assim como as prerrogativas inerentes à jurisdição civil e comercial.¹⁵⁵

Para além dos momentos iniciais de povoamento protetivo do Novo Mundo lusitano e da exploração das riquezas visíveis no território brasileiro (Pau-Brasil, frutos típicos e especiarias, por exemplo), a construção colonial brasileira tem como um dos principais pontos de inflexão o momento em que a mera busca por essas matérias primas não era mais suficiente. Iniciada a necessidade de uma real colonização, a Coroa Portuguesa, ao efetivar a implantação das capitâneas hereditárias¹⁵⁶, daria o primeiro passo para a confusão entre as noções de público e privado na construção histórica brasileira:

A empresa colonizadora, da qual as capitâneas foram a primeira expressão de grande envergadura, tem nítido, claro, inconfundível caráter capitalista [...]. Há, sem dúvida, no plano das hereditárias, boa parcela de atividade entregue à iniciativa particular [...]. Iniciativa particular de estufa, dentro da estrutura da política mercantilista, sem o traço de autonomia – quase de rebeldia e de desafio ao Estado

¹⁵⁵ SOUZA, Miguel Augusto Gonçalves de. *O descobrimento e a colonização portuguesa no Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000, p. 220–221.

¹⁵⁶ “Fundar povoações e, depois erigi-las em vilas era um título de benemerência dos governadores coloniais, um serviço prestado ao Rei, tão recomendável aos olhos da Metrópole e da Coroa como o serviço de povoamento dos sertões e da civilização do gentio.” VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia Limitada, 1987, p. 94.

– do capitalismo industrial futuro, apoiado no modelo de pensamento de Adam Smith.¹⁵⁷

Por outro lado, se retornarmos às *Raízes do Brasil*, ainda teremos no período colonial a descrição do direcionamento das instituições públicas brasileiras para os interesses privados e, mais especificamente, para a formação de um ideário que descaracterizasse a união política em torno de um projeto organizado de colonização. Os sujeitos dotados de poder teriam em comum, na visão de Sérgio Buarque de Holanda, a ausência de interesses coletivos sobrepostos aos próprios interesses privados.

À frouxidão da estrutura social, à falta de hierarquia organizada devem-se alguns dos episódios mais singulares das nações hispânicas, incluindo-se nelas Portugal e o Brasil [...]. As iniciativas, mesmo quando se quiseram construtivas, foram continuamente no sentido de separar os homens, não de os unir. Os decretos dos governos nasceram em primeiro lugar da necessidade de se conterem e de se refrearem as paixões particulares momentâneas, só raras vezes da pretensão de se associarem permanentemente as forças ativas.¹⁵⁸

Em uma ótica complementar, o pensamento de Caio Prado¹⁵⁹ acrescenta à visão do funcionamento do Brasil Colônia as variáveis do embate entre classes. Sob o marco da exploração econômica e social da metrópole portuguesa, o pensador inova na leitura do período colonial.

A exploração aqui referida, segundo o autor, seria responsável por desvelar as contradições do modelo colonizador aplicado à América Portuguesa, a partir do momento em que conviviam em um mesmo cenário o

¹⁵⁷ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 131 – 135.

¹⁵⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 145-146.

¹⁵⁹ (1907-1990) Historiador, geógrafo, escritor, filósofo e político brasileiro nascido em São Paulo. Participou da fundação da Associação dos Geógrafos Brasileiros, além de ter sido eleito deputado estadual em 1945.

capitalismo e a escravidão, além dos horizontes econômicos¹⁶⁰ e as amarras institucionais do Estado que freavam qualquer possibilidade de desenvolvimento a partir de um regime capitalista, de modo que:

A estrutura social do Brasil Colônia e sua estrutura política, erigidas sobre essa base, não podiam ser senão acanhadas e contraditórias: Estado burocrático poderoso, convivendo com o latifúndio escravista no qual o senhor dispensa a figura do funcionário real; uma elite senhorial pedantesca e rude – explorando uma massa enorme de escravos e de não proprietários.¹⁶¹

É possível afirmar que o principal recorte a ser observado no Antigo Regime para a compreensão do patrimonialismo brasileiro não poderia deixar de estar relacionado com as capitanias hereditárias. Para além delas, ao observarmos o funcionamento dos cargos e ofícios públicos da época, é possível notar que os cargos burocráticos eram entendidos como geradores de patrimônio em função de serviços prestados.¹⁶²

Um grande exemplo disso são os cartórios, nos quais são dados a um sujeito privado inúmeras competências, que eram transferidas hereditariamente utilizadas em benefício próprio. Neles,

O cargo de tabelião era cedido pela Coroa e o número de vagas era limitado. O desejo de formalizar e legitimar todo tipo de ação pública ou privada levava à constante demanda por escreventes legais licenciados. Com o aumento dos litígios, a necessidade de tabeliães também cresceu. Esses escreventes que recebiam honorários, alguns deles sem os conhecimentos básicos de sua

¹⁶⁰ Aqui cabe ressaltar a influência, ainda que óbvia, do pensamento marxista para o autor.

¹⁶¹ CARDOSO, Fernando Henrique. *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 146.

¹⁶² “As diversas disposições nas *Ordenações Filipinas* relativas à compra, venda, cessão e transferência de ofícios públicos indicam o quanto a prática poderia ser comum. Hoje, para se ter uma idéia do que significava o sistema antigo, o exemplo mais evidente de sobrevivência da apropriação privada de cargos públicos é o dos cartórios extrajudiciais. Ali, o usuário do serviço paga ao próprio serventuário da justiça pela execução dos atos. O cartório continua sendo privado.” LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 216.

Hoje a concessão de cartórios no Brasil não mais é atributo do Poder Executivo, mas do Judiciário.

profissão, constantemente eram o grande alvo das queixas da colônia. ‘Muitos deles’, afirmou um contemporâneo, ‘apenas sabem fazer o seu sinal’ [assinar o nome com a letra x]. Essa incompetência não impedia que esses tabeliães cobrassem honorários exorbitantes e usassem o cargo para exercer influência nos salões do tribunal. O resultado de tal situação, ao longo do século XVII, foi a tendência dos moradores da colônia de fazer seus negócios mediante acordos verbais, ou sem a legalização de um documento autenticado. Isso era mais comum ainda nas áreas rurais, onde as taxas dos cartórios às vezes dobravam e triplicavam de valor.¹⁶³

Ao analisarmos o sistema de sucessão hereditária das capitâneas, por sua vez, temos que

A instituição do morgado, ou seja, a chamada à sucessão hereditária unicamente do filho primogênito, outorgando-lhe-se toda a herança, muito se praticou e por tempo longuíssimo. Censurou Coelho da Rocha esse sistema hereditário por [...] prejudicar a economia e o interesse público, amortizando os bens e retirando-os do giro das transações ordinárias, diminuindo dum parte as contribuições do Estado e de outra o gôzo e vantagens dos cidadãos, e concorrendo para a acumulação de grandes propriedades no mesmo dono [...].¹⁶⁴

Com o fracasso do modelo das Capitâneas, foi criado em 1548 o Governo Geral, responsável por transladar para a colônia os princípios da administração local com a criação dos municípios. Esses, dotados de organizações administrativas, com o passar dos tempos se tornaram órgãos auxiliares dos agora nomeados governadores. Assim, a centralidade do controle da Coroa tomou novas formas e passou a figurar nas administrações, formadoras de departamentos dentro da própria rede burocrática de controle português.

A principal observação a partir do funcionamento do novo modelo instituído reside na dificuldade de implementação de todos os cargos em todas as localidades da colônia. Em função da extensão territorial, muitas das vilas e

¹⁶³ SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 131.

¹⁶⁴ FERREIRA, Waldemar. *As capitâneas coloniais de juro e herdade*. São Paulo: Saraiva, 1962, p. 65.

Por outro lado, tal instituto garantiria a sucessão sem riscos à propriedade.

aglomerações de pessoas contavam com poucas autoridades que acabavam por realizar várias das funções burocráticas de diferentes cargos.¹⁶⁵ Fica então notável o surgimento, em inúmeros dos casos, do entrelaçamento não só entre funções dentro do próprio estamento, como também entre interesses que fugiam da ordem pública e as ações praticadas dentro da burocracia, visto que as elites econômicas das áreas mais inacessíveis do território brasileiro acabavam por controlar – direta ou indiretamente – tanto o estamento quanto as atividades produtivas.

O Governo Geral é criado através do Regimento de Tomé de Sousa, expedido em Almeirim, a 17 de dezembro de 1548.

Trata-se de documento minucioso, classificado, por Serafim Leite, como a primeira constituição brasileira, e que determina a fundação, na Bahia de Todos os Santos, considerado o local mais adequado de todo o litoral brasileiro, de ‘fortaleza e povoação grande e forte’, a cidade de Salvador, que virira a ser a primeira capital do país.

Expediram-se, também em Almeirim, na mesma data de 17 de dezembro de 1548, o Regime de Antônio Cardoso de Barros, o primeiro Provedor-Mór da Fazenda, com 35 capítulos, bem como o Regimento dos Provedores da Fazenda Real nas Capitanias do Brasil, documentos minuciosos, evidenciadores da mentalidade burocrática e fiscalista própria do estamento que assessorava o monarca.¹⁶⁶

Dessa análise de transição para o Governo Geral também surge a necessidade de observação do entrelaçamento da forma burocrática adotada pela metrópole na colônia com o funcionamento econômico do Brasil à época.

¹⁶⁵ “Lembremos aqui o caso mais flagrante, e de todos talvez o de efeitos mais nefastos daquela norma de copiar servilmente aqui sistemas do Reino. Foi o de centralizar o poder e concentrar as autoridades; reuni-las todas nas capitais e sedes, deixando o resto do território praticamente desgovernado e a centenas de léguas muitas vezes da autoridade mais próxima [...]. Veja-se por exemplo o que se dá com as relações do Rio de Janeiro e da Bahia, que contava cada qual para mais de na maior parte da colônia a administração e justiça não tinham autoridade alguma presente ou acessível, ou então se entregavam, na maioria dos casos, à incompetência de leigos como eram os juízes ordinários.” PRADO JR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 312.

¹⁶⁶ SOUZA, Miguel Augusto Gonçalves de. *O descobrimento e a colonização portuguesa no Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000, p. 434.

Novamente sob uma ótica liberal, temos a descrição do ponto mais íntimo de ligação entre as esferas aqui retratadas realizada por Faoro: os impostos.

A rede fiscal da Coroa se confunde com a direta apropriação de rendas, com os monopólios e concessões. A economia, por uma outra forma, obedece à regência material o soberano e seu estamento, em intensidade que ultrapassa os modos modernos de intervenção do Estado ou as interferências limitadas da concepção liberal. Tudo parte das origens: o rei é o senhor das terras, das minas e do comércio, no círculo patrimonialista em que se consolidou e se expandiu o reino. O pacto colonial não é mais que a expressão global do tipo de Estado dominante em Portugal.¹⁶⁷

Logo, para além da centralização e confusão entre os domínios públicos e privados registrados no período das capitâneas hereditárias, é possível enxergar no Governo Geral vários aspectos que permeiam a construção da herança patrimonialista no Estado brasileiro. Sejam nos interesses preferenciados nas Capitâneas ou no campo comum das atividades públicas e privadas da colônia, a aplicação do modelo português nos primórdios do Brasil não observou as peculiaridades tanto territoriais quanto sociais que se formavam no chamado Novo Mundo. Dessa inobservância surgiram, então, diversas peculiaridades e inconsistências no funcionamento da sociedade aqui retratada, de modo que as consequências desses aspectos ecoassem para a continuidade do caminhar histórico brasileiro.

¹⁶⁷ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 259.

5.3. Entre o Império e as Repúblicas

A transferência da Corte portuguesa para o Brasil, efetivada em 1808, trouxe – além da possibilidade de sobrevivência da Monarquia lusitana – a impossibilidade de manutenção de um regime colonial entre o território brasileiro e Portugal. Esvaziada a Metrópole, iniciou-se no Brasil uma reformulação estatal, caracterizada pelo acolhimento de diversos órgãos e instituições antes existentes somente na península ibérica. A complicação, porém, viria com a necessidade de incorporação da nobreza lusitana quase que impositivamente em relação aos grupos de colonos já estabelecidos. Assim,

As entidades e repartições públicas se multiplicavam e mantinham-se distantes das necessidades sociais. O velho hábito português imigrou junto com a Família Real e os milhares de parasitas que a acompanharam: muito luxo na Corte, muita atenção na arrecadação, muito déficit na manutenção do Estado. Somente uma coisa mudou, embora o ônus do crescimento de impostos tenha recaído sobre os brasileiros, pelo menos não era preciso levá-los para o além-mar, a viagem dos impostos era menor.¹⁶⁸

Inúmeros são os relatos da apropriação de cargos e títulos realizados pela nobreza de Portugal¹⁶⁹, de modo que não se observava uma reformulação estatal em função da necessidade de adaptação das instituições da metrópole para as peculiaridades brasileiras. Os esforços foram concentrados em alocar os fugidos e desempregados da Corte.

A instalação da corte portuguesa no Rio de Janeiro criou uma nova e densa centralidade de poder, aglutinando não apenas a corte em si considerada, como também todo o aparato burocrático e mercantil

¹⁶⁸ CASTRO, Flávia Lages de. *História do Direito geral e Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 329.

¹⁶⁹ “Os novos hóspedes pouco se interessavam, pela prosperidade do país: consideravam temporária a sua ausência de Portugal, e propunham-se mais a enriquecer-se à custa do Estado, do que administrar a justiça ou a beneficiar o público [...] Até a chegada do Monarca, tinham sido quase desconhecidas às distinções titulares, e avaliada a seu merecimento pela sua escassez. Sendo porém franqueadas para assim dizer a todos, [...] os cavaleiros já não desciam a prosseguir no aviltante trabalho da ocupação mercantil; viam-se então obrigados a manterem-se dos recursos já adquiridos, e na falta destes, a solicitar algum emprego do Governo.” ARMITAGE, João. *História do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2011, p. 53.

que lhe acompanhava [...]. O país era impulsionado a novo patamar cultural e político, ganhando uma capital efetivamente estruturada no entorno de uma burocracia e organizada segundo os princípios do nepotismo patrimonialista bragantino – o elitismo burocrático se torna uma ‘válvula de escape da instabilidade econômica’.¹⁷⁰

Avançando na cronologia histórica brasileira e na tentativa de identificar movimentos e ações culminantes nas novas formas de patrimonialismo contemporâneo, é necessário analisar as ocorrências durante o reinado de Dom Pedro I. Ao nos depararmos com a primeira Constituição do Brasil, é preciso destacar a necessidade de enfoque nos aspectos relevantes para a presente tese. Sob esse escopo, temos a análise de Caio Prado em relação ao projeto gestado na Assembleia Constituinte antes de sua dissolução:

Finalmente o caráter classicista do projeto se revela claramente na discriminação dos direitos políticos. Os grandes proprietários rurais, principais responsáveis pela Independência, reservavam-se todas as vantagens políticas dela. Com este fim, adota o projeto uma complicada hierarquia de direitos políticos, que [...] vai sucessivamente restringindo o círculo dos cidadãos deles investidos [...]. Numa palavra, toda a população trabalhadora do país, os escravos naturalmente incluídos.¹⁷¹

Nota-se aqui que a análise do autor indica que a Constituição Imperial deu continuidade ao que chama de caráter classicista no que fora retratado acima, apesar das mudanças cruciais por ele aplicadas (como a criação do Poder Moderador¹⁷²). Os critérios para definição de direitos tinham relação direta com as posições ocupadas na sociedade, de modo que as distorções apontadas ao longo dos séculos no Brasil ainda se mantinham. Ao tratar da mesma temática,

¹⁷⁰ SALDANHA, Daniel Cabaleiro. *Organização do Estado Brasileiro: o modelo oligárquico de federalismo*. Belo Horizonte; Letramento, 2019, p. 68.

¹⁷¹ PRADO JR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1964, p. 53.

¹⁷² Cf. HORTA, José Luiz Borges. *Dialética do Poder Moderador: Ensaio de uma ontoteleologia do Estado do Brasil*. Tese de Titularidade. Belo Horizonte: UFMG, 2021.

Raymundo Faoro ainda acrescenta à leitura novas percepções relacionadas a formação e manutenção do patronato brasileiro:

No fundo, uma estrutura que disfarça seu cunho autoritário, com o aproveitamento vertical dos elementos políticos cevados nas áreas permitidas de influência. O estamento se rearticula, com tintas liberais e cerne absolutista, nos controles das províncias, presas à corte pela nomeação de seus presidentes.¹⁷³

Ainda que objetivada, a centralização total dos poderes nas mãos do Imperador não se observaria por completo. Pelo menos parte da elite econômica participaria do poder, sendo isso visível alguns anos após a outorga da Constituição.

O Segundo Reinado, por sua vez, ainda sob a tutela do poder Imperial, tem como marca a continuação dessa divisão de poder, na qual as elites burocráticas e dirigentes continuam a dominar o Estado sob uma ótica de continuidade hereditária e focada no benefício próprio. Prova disso estaria no regime de escravidão brasileiro, que resistiu até 1888 majoritariamente em função de interesses econômicos e sociais dos dominadores da produção e do funcionamento estatal, contra, inclusive, o Imperador Dom Pedro II.

O Brasil tornar-se-ia, no século XVII, o maior produtor mundial do açúcar, crescendo, na mesma proporção, a necessidade de importação de escravos, calculando-se que haja entrado no país, nesta centúria, pelo menos, 500.000 cativos, atividade esta que gerava grandes rendimentos para a coroa portuguesa que a incentivava, e chegou a cobrar, através da carta-régia de 10 de julho de 1699, como nos informa Roberto Simonsen, até 3\$500 por cabeça, por direito de entrada desta que era considerada, em sintonia com os padrões éticos da época, valiosa mercadoria.

[...]

O número de escravos importados, de aproximadamente 4.000.000, cifra geralmente aceita, representaria quarenta por cento do total introduzido, nas Américas, calculando em cerca de 10.000.000 de

¹⁷³ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 333.

cativos, em migração compulsória que se caracteriza como das maiores tragédias da história da humanidade.¹⁷⁴

Nota-se nessa visão que o interesse pela escravidão ultrapassava aqueles que viviam da compra, venda e uso da mão de obra de escravos em grande escala. O que se pretende elucidar aqui é a profundidade que a escravidão havia chegado na sociedade brasileira, de modo que a transição de figuras que se apoderaram do Estado para manter seus próprios interesses no que se referia a essa temática fora muito mais lenta do que em outros países. O Brasil foi um dos últimos países ocidentais a abolir a escravidão, e por motivos expressivamente relacionados à tomada de controle da máquina estatal, tanto que a temática da abolição viria a se tornar uma variável complexa e, também, responsável pelo enfraquecimento do Império e a chegada do golpe de Estado republicano.

A Abolição, afinal decretada em 1888, em nada contribuiu para reforçar as instituições vacilantes: confiança perdida dificilmente se recupera, e por isso serviu a Abolição apenas para alienar do trono as últimas simpatias com quem ainda contava.¹⁷⁵

¹⁷⁴ SOUZA, Miguel Augusto Gonçalves de. *O descobrimento e a colonização portuguesa no Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000, p. 276–277.

Se utilizarmos o excerto a seguir para comparação dos valores com a moeda atual brasileira (ainda que o excerto se refira à primeira metade do século XIX, teremos que três contos e 500 mil réis valeriam, aproximadamente, R\$195.000,00:

“Por uma casa térrea fora da cidade, o diplomata Maler, encarregado de negócios da França, pagava 800000 réis por ano, o equivalente hoje a cerca de 45000 reais. Uma excursão numa carroça puxada por mulas até a fazenda de Santa Cruz, situada a menos de cem quilômetros da capital, saía por quase 400 francos, cerca de 4000 reais em valores atuais.” GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta, 2007, p.149.

Roberto Simonsen (1889-1948) foi engenheiro, industrial, empresário, escritor e político brasileiro nascido em Santos. Lecionou história econômica do Brasil na Escola de Sociologia e Política de São Paulo, além de ter sido presidente da Confederação Nacional das Indústrias e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Foi deputado federal e senador pelo estado de São Paulo.

¹⁷⁵ PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1964, p. 94.

No que tange à tentativa de encontrar pontos seminais das atividades patrimonialistas no Brasil, o período temporal demarcado como República Velha talvez tenha como primeira associação direta o termo *coronelismo*¹⁷⁶. Esse, talvez seja no referido período, a maior demonstração das práticas patrimoniais contínuas na história brasileira. Para melhor tratarmos da questão, é necessário especificar do que almejamos tratar ao utilizar a expressão em questão. Para tal, é preciso entender que o coronelismo representa não somente a inserção do poder privado na máquina pública, mas uma forma peculiarmente própria da sobrevivência de um modelo patrimonial ainda que coexistente com um regime político que simule uma base representativa.

Por isso mesmo, o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.¹⁷⁷

É válido ressaltar que no período da República Velha podemos observar o desenvolvimento e aprofundamento do coronelismo no Brasil, visto que esse já se apresentava primitivamente na sociedade brasileira de inúmeras formas. A

¹⁷⁶ “O coronel recebe seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regimento municipal, investia-se daquele posto devendo a nomeação recair sobre pessoa socialmente qualificada, em regra detentora de riqueza, à medida em que se acentua o teor de classe da sociedade. Ao lado do coronel legalmente sagrado prosperou o ‘coronel tradicional’, também chefe político e também senhor dos meios capazes de sustentar o estilo de vida de sua posição. O conceito entrou na linguagem corrente por via do estilo social, inclusive na vida urbana, com predominância sobre sua função burocrática e política. [...] E, assim, penetrou o vocábulo ‘coronelismo’ na evolução político-social do nosso país, particularmente na atividade partidária dos municípios brasileiros.” FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 699.

¹⁷⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975, p 20.

Para além da importância de Victor Nunes Leal como chefe da Casa Civil no governo federal, ministro do STF e participante ativo da vida acadêmica e da produção de conhecimento sobre o Brasil no século XX, registro aqui meu apreço por poder ter convivido com seu filho, Aldo Nunes Leal.

partir de uma reorganização eleitoral, de modo em que os governos estaduais realizassem o intermédio entre União e os chefes locais constituiria uma forma específica de delegação de poder, na qual o campo público é invadido pelo campo privado.

Leal destaca que o intuito do poder central ao criar a Guarda Nacional era, sobretudo, usar o poder privado em proveito do poder público: os oficiais da Guarda eram eleitos no seio da corporação, predominando a influência política local. A partir de 1850 a ascensão aos principais postos (dentre os quais, o de coronel) passou a depender de nomeação do governo central –e, assim, a ser utilizada como instrumento de cooptação política em virtude do prestígio do título. A barganha era direcionada às lideranças locais que, para além do domínio econômico, passavam também a ostentar o título de cunho paramilitar.

[...]

A histórica incapacidade do poder público de chegar de forma organizada nos municípios fornecia amplo espaço de atuação para o poder privado. Assim, os coronéis exerciam um poder com poucas limitações –geralmente impostas por coronéis adversários, quando existiam. Não obstante, o “coronelismo”, do ponto de vista do autor, não decorre da força dos “coronéis”, mas sim de sua progressiva fraqueza.¹⁷⁸

Apesar de seu cunho paramilitar, os ditos coronéis não eram, na maioria das vezes, membros das forças militares. Espalhados pelos rincões do Brasil, eram, formalmente, da Guarda Nacional, e a indicação para tal título era dada pelo Governo Central.¹⁷⁹ Posteriormente, o coronelismo acaba por representar um escambo de favores entre governos estaduais e chefes políticos locais, de modo que nos pacatos interiores do Brasil, só se sabia da presença de uma

¹⁷⁸ CESAR, Euclides. A política da Primeira República em “Coronelismo, enxada e voto”. *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, p. 1.

¹⁷⁹ “Vocábulo surgido no Brasil, sendo por alguns léxicos consignado como brasileirismo. Refere-se a uma prática generalizada na vida política do País. Assemelha-se ao que na Espanha e nos países da América espanhola tem sido o caciquismo. Originou-se o vocábulo do termo ‘coronel’, empregado com referência ao oficial deste posto na Guarda Nacional, corporação auxiliar das forças armadas regulares, criada a 18 de agosto de 1831.” SOUZA, João Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema & CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. São Paulo: T.A Queiroz, 1998, p. 136.

estrutura estatal e política tendo como protagonistas os fazendeiros e donos de latifúndios.

O Pacto oligárquico da Primeira República expresso na política dos governadores será constituído pela nova oligarquia burguesa formada em torno da produção e do comércio de café [...]. No que se refere aos procedimentos, a política dos governadores [...] inova ao buscar compatibilizar um Estado central fraco com o poder das oligarquias locais e de seus representantes, os governadores – um poder que a Constituição de 1891 se encarrega de aumentar ao mudar o Estado brasileiro de unitário para federal.¹⁸⁰

Se grande parte daqueles que se tornaram eleitores eram formados por cidadãos rurais, majoritariamente o controle eleitoral se fazia de modo a utilizar esses moradores do campo como forma de manter e alcançar o poder. Em contrapartida, cabia ao coronel garantir terras para o cultivo, insumos básicos para a vida cotidiana, qualquer tipo de interlocução com o Estado e até mesmo a segurança local, o que resultaria em outra expressão tipicamente utilizada na descrição da República Velha: o *voto de cabresto*.

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o ‘coronel’, que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras [...]. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, [...] extensas funções policiais de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas.¹⁸¹

Desse cenário não poderia resultar nada além da manutenção dos detentores do controle financeiro no poder público, e mais gravemente, de seus interesses na guia das políticas e ações do Estado, deixando de lado as reais

¹⁸⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. Sociedade, economia e estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 97-98.

¹⁸¹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975, p. 23.

demandas da Nação e as necessárias políticas públicas, sobrando somente a manutenção do poder e o aparelhamento estatal para causas próprias.

Continuando a breve análise histórica aqui realizada, é preciso analisar o enorme intervalo de tempo em que o Brasil se viu dominado por Getúlio Vargas. Para além das inúmeras nuances, incongruências e dicotomias desse período político, seja nos diferentes períodos de atuação do caudilho gaúcho, seja pelas consequências e legados de seus atos, é possível identificar formulações e manifestações do patrimonialismo de sua época. Para tal, vale inicialmente esclarecer as principais mudanças trazidas à política e ao Direito em sua época e as possíveis implicações para a manutenção e criação de práticas patrimonialistas. Sobre esse momento,

O Constitucionalismo Social brasileiro é filho de um dos mais belos momentos da história política de nosso país. A Revolução de 1930, forjada na resistência mineira ao predomínio paulista na Federação, é talvez a única verdadeira revolução verificada no curso de nossa história. Marca o início do Estado *social* de Direito, com sua preocupação igualitarista, vazada no projeto jurídico do Estado de Bem-Estar Social, a partir de Weimar universalizado no Ocidente, pela via da inclusão no horizonte do constitucionalismo de dois elementos: os *direitos sociais* e as *normas programáticas* (ou, como preferimos, *políticas*).¹⁸²

A ascensão dos Direitos Sociais no Brasil, ao encontrar-se com as ações dos governos de Vargas, talvez tenha gestado a maior das críticas ao Estado brasileiro, inclusive até o presente tempo. O aumento do escopo de direitos e garantias abarcados pela ação estatal resultaria, quase que obviamente, num aumento das funções, dos cargos e do tamanho do Estado. O grande problema, porém, residiria na criação de novas entidades na busca pelo poder e os frutos desses, além de um aumento no caráter repressivo das forças policiais estatais.¹⁸³

¹⁸² HORTA, José Luiz Borges. História, Constituições e reconstitucionalização do Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 94. Belo Horizonte: RBEP, 2006, p. 146.

¹⁸³ No que tange o aumento desse caráter repressivo, cabe também ressaltar o papel autoritário e ditatorial envolvidos no cenário brasileiro. “Constitui a nosso juízo, grave impropriedade considerar Estado social a quaisquer formações intervencionistas e *trabalhistas*

O surgimento e desenvolvimento do sindicalismo no Brasil acabaria por desembocar em um dos maiores protagonistas do patrimonialismo brasileiro. As mudanças no regime dos sindicatos, realizadas por Getúlio Vargas, influenciariam diretamente no curso histórico do Estado brasileiro.

O Decreto nº 19.770, de 1931, estabelecia a unicidade sindical e a necessidade de reconhecimento do sindicato pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Iniciava o controle das atividades sindicais pelo Estado através do envio de regulares relatórios de acontecimentos sociais. Surgia a figura dos delegados sindicais do Ministério do Trabalho, a possibilidade de imposição de multas, destituição da diretoria e fechamento ou dissolução do sindicato pelo Ministério. Alçava-se o sindicato à condição de órgão de colaboração com o poder público e facultava-se, pela primeira vez, a realização de convenções e acordos coletivos, que deveriam ser posteriormente ratificados pelo Ministério do Trabalho.¹⁸⁴

A partir dali novas figuras surgiriam na administração pública e, conseqüentemente, na contínua disputa patrimonialista dentro do Estado.

“O coronel cede o lugar aos agentes semioficiais, os *pelegos*, com o chefe do governo colocado no papel de protetor e pai, sempre autoritariamente, pai que distribui favores simbólicos e castigos reais.”¹⁸⁵ Aí se configurava o funcionamento do Estado Sindical:

[...] a submissão e o controle dos sindicatos operários, embora desejo e empenho da classe dominante, resultaram das interações através das quais foi possível, ao Estado e ao capital, moldar – por um conjunto de circunstâncias – mecanismos de participação política que resultaram no fortalecimento da desigualdade do poder organizacional de classe, numa perversão total das expectativas e propostas do corporativismo clássico.¹⁸⁶

[...]. A história do Estado de Direito não se presta a tais deformações. Formações estatais autocráticas são definitivamente incompatíveis com o Estado de Direito.” HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 138.

¹⁸⁴ CAMPINHO, Fábio. Sindicalismo de Estado: controle e repressão na Era Vargas. *In: Revista Eletrônica do CEJUR*, v. 1, n. 1. Universidade Federal do Paraná, 2006, p. 141.

¹⁸⁵ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 793.

¹⁸⁶ COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *A armadilha do Leviatã: a construção do corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999, p. 134.

Assim, é possível enxergar duas situações imprescindíveis para nossa análise da época: a continuidade, ainda que moldada de forma diferenciada e com novos atores, das práticas patrimonialistas dentro do Estado brasileiro – agora maior e mais propenso à recepção de sujeitos e visões que ignoram o interesse público em face do interesse privado, e o nascimento de um modelo sindical de imprescindível análise para os objetivos do presente texto.

Através de controles estritos sobre os mecanismos de seleção e reprodução das elites sindicais (inclusive sua educação e treinamento), bem como de sua atividade cotidiana, o Estado Novo converteu a ação sindical em questão de Estado e os dirigentes, em parte da elite estatal, financiada, depois de 1940, por um imposto sobre a renda dos trabalhadores, mecanismo padrão de financiamento do poder público. Isso conferiu um caráter público aos conflitos localizados entre capital e trabalho, ao mesmo tempo em que se reafirmava uma autoridade pública capaz de incorporar em sua matriz regulatória as energias de outro modo turbulentas do mercado de trabalho.¹⁸⁷

O corporativismo e o sindicalismo representariam, nos tempos de Vargas, significativa institucionalização das vontades particulares de quem possui poder organizacional. Tal análise, obviamente, não exclui a importância do marco do Estado Social no Brasil, somente evidencia a complexidade do estudo histórico do tempo em questão, crucial para o entendimento do tempo presente. É após a Revolução de 1930 que se inicia no país uma nova forma de regulação das relações entre capital e trabalho.

Para defensores e críticos da chamada Era Vargas, há um relativo consenso em relação ao fato de que no pós-1930 o Estado adquiriu papel de centralidade na condução das políticas de forma geral. As divergências se situam nos resultados e em suas consequências. Os defensores do legado getulista consideram que a nova legislação permitiu a incorporação dos trabalhadores urbanos, até então excluídos, ao universo da cidadania e dos direitos. Na opinião de seus críticos, as reformas advindas a partir do Estado, sem participação da esfera social, reforçam uma tradição de políticas de

¹⁸⁷ CARDOSO, Adalberto. Estado Novo e corporativismo. *Locus: Revista de História de Juiz de Fora*, v. 13, n. 2. Juiz de Fora: UFJF, 2007, p. 121.

cúpula e ausência dos representados, razão da fragilidade dos movimentos reivindicativos no Brasil.¹⁸⁸

As relações entre o sindicalismo, o corporativismo e a presente tese se dão a partir do momento em que, com a consolidação de tais forças sindicais no cenário político e estatal brasileiro¹⁸⁹ (forças essas diretamente escolhidas pela administração federal e imersa em seus interesses), há a abertura de espaço para a consolidação política dos movimentos corporativistas que, com o desvelar do tempo, acabaram por representar (ainda que não em sua totalidade) interesses particulares de classes que acabam por culminar em ações patrimonialistas.

Os anos em que o Brasil vivenciou o regime da ditadura civil-militar não foram responsáveis pelo fim das práticas patrimoniais e pelo sequestro das ações de Estado em prol de benefícios subjetivos. Práticas já institucionalizadas no país, inclusive anteriormente à ascensão dos militares ao poder, continuaram a ser realizadas nos diversos espaços da administração pública e da execução de políticas.

[...] o cargo/função do diretor escolar é de muita evidência política e a sua operação, na prática, é predominantemente política (SOUZA, 2007), mesmo com a disposição do regime militar em adotar/ampliar a burocracia idealmente desenhada, na realidade

¹⁸⁸ MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. Corporativismo e trabalho: Estado, classes trabalhadoras e organização sindical em Portugal e no Brasil. In: *O corporativismo em português: Estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo*. Org. de MARTINHO, Francisco Carlos Palomares; PINTO, António Costa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007, p. 49 – 50.

¹⁸⁹ “Nova responsabilidade em duas outras áreas – previdência social e organização dos sindicatos trabalhistas – aumentou ainda mais o poder federal. Se bem que a atividade federal nessas áreas se acelerasse sob o Estado Novo, e fôsse considerada por Vargas como a pedra fundamental do seu novo estilo político depois de 1943, ela tinha sido iniciada antes da Constituição de 1934. Fontes de renda canalizadas através dos institutos de previdência social e dos sindicatos trabalhistas, ainda que não fazendo parte das rendas federais, eram, a despeito disso, transferências supervisionadas pelas autoridades federais, e não estaduais ou municipais. A finalidade era aumentar o contato federal direto, em nível local, dêsse modo minando os alicerces da ‘política dos governadores’, que tinha vigorado antes de 1930.” SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. Trad. de DANTAS, Ismênia Tunes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 56.

concreta dos arranjos políticos locais, prevaleceu a lógica do coronelismo e do patrimonialismo na gestão das escolas públicas no país [...]. Esta forma ultrapassada, autoritária e patrimonialista de provimento do cargo/ função de diretor escolar já existia antes da ditadura militar, mas generalizou-se durante os anos 1970, com a passagem de um “clientelismo partidário” para um “clientelismo centralizado” no executivo [...].¹⁹⁰

A escolha política de diretores escolares se consolidou durante o regime militar. Atendendo, muitas vezes, aos interesses familiares e privados (com indicações de parentes e aliados econômicos, por exemplo), as indicações para tal cargo exemplificam uma ação patrimonialista que ainda ecoa no tempo presente:

Ou seja, o líder político local (prefeito, vereador, deputado) sabe do potencial político eleitoral do dirigente escolar e, por isto, tende a não querer abrir mão da indicação como a principal forma de provimento do cargo. [...] ainda hoje, está presente em mais de 35% das escolas públicas no Brasil, predominantemente nas regiões mais pobres e nas redes municipais, solo mais fértil para o coronelismo na política (educacional) (SOUZA, 2007).¹⁹¹

De forma menos focalizada em uma só área da administração pública, ao analisar o período de governo capitaneado por Castello Branco, por exemplo, Bresser-Pereira opina:

O governo Castello Branco foi um governo de militares tecnoburocráticos que partilharam com a tecnoburocracia pública civil os seus poderes, especialmente na esfera econômica [...]. Nesse primeiro governo a burguesia estava presente somente na medida em que criara as condições políticas para o golpe militar, e na medida em que o governo atendia a seus interesses gerais. Os empresários industriais, porém, não participavam do poder, assim como estavam ausentes os políticos [...]. Os sindicatos estavam ausentes. A velha oligarquia brasileira também não foi atendida: a política cafeeira de 1966 mostrou-se extremamente severa para com os cafeicultores.¹⁹²

¹⁹⁰ SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura. A gestão educacional no Brasil: os legados da Ditadura. In: *revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 30, n. 2, p. 269-285. Porto Alegre: UFRGS, 2014, p. 280.

¹⁹¹ *Idem, Ibidem.*

¹⁹² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. Sociedade, economia e estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 183-184.

Dessa análise, talvez seja mais interessante observar a teoria do autor que versa sobre a tecnoburocracia. Em sua ótica, o século XX culmina para um desenvolvimento de uma sociedade estatal, em que a divisão clássica burguesa de sociedade civil e Estado perde seu sentido a partir do momento em que a organização burocrática passa a se confundir com a sociedade e permeá-la. A tecnoburocracia representa assim a organização burocrática dominante, uma classe presente tanto na esfera privada quanto também sediada no aparelho do Estado e detentora de poderes não atrelados aos meios de produção, por exemplo.

Logo, ao constatar a existência de um governo militar e tecnoburocrático, Bresser-Pereira acaba por apontar uma disputa por espaço e poder dentro da organização estatal, que ao se colocar no funcionalismo público, acaba por criar grupos dominantes dentro da esfera burocrática estatal. Esses, por maior influência e domínio do poder acabam por exercer práticas que resultem em benefício próprio de seus grupos, fugindo de uma lógica de Estado retornando a um raciocínio patrimonialista, porém voltado para os aspectos de trabalho e benefícios em carreiras públicas de Estado, de modo a poderem ser considerados como novos atores de uma lógica patrimonialista de ação.

A tecnoburocracia é uma classe sediada tanto no aparelho do estado quanto nas empresas privadas capitalistas que ainda existam [...]. De fato, a organização é a propriedade coletivamente assumida pela tecnoburocracia do Estado [...]. Por outro lado, utilizo a expressão 'tecnoburocrática' para me referir à nova classe dominante nas sociedades estatais ou tecnoburocráticas.¹⁹³

Ainda sobre a administração pública no Regime Militar, é preciso analisar o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Isso, pois tal legislação acabou por representar uma mudança profunda na máquina pública brasileira. O decreto introduziu no Estado brasileiro os princípios do planejamento, da

¹⁹³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981, p. 11.

coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Além disso, conceitos como a administração pública direta e indireta passaram a vigorar a partir do decreto.

O Decreto-lei nº 200 também propiciou um novo modelo de estrutura organizacional geral que permitiu acomodar as diversas iniciativas modernizantes tomadas até então. Criou-se o conceito da ‘administração direta’ e da ‘administração indireta’, compreendendo esta última as organizações autárquicas e as empresas mistas e públicas. As fundações não foram incluídas na administração indireta, para resguardar a pureza de suas características, sendo objeto de um diploma legal diverso, o Decreto-lei nº 900. As estruturas ministeriais foram modernizadas e desconcentradas, com a criação do cargo de secretário-geral, encarregado da gestão interna, liberando o ministro para as funções externas e o relacionamento político e institucional da pasta (o ‘ambiente’ da teoria dos sistemas). Os sistemas centrais tinham representações em todos os ministérios (subsistemas), encarregados de dar coesão geral à ação do governo e assim por diante.¹⁹⁴

Em um parêntesis ao fio condutor pelo qual passamos na presente tese, temos que observar que, mais de meio século após o ano de 1964, podemos recortar um aumento na participação de militares no governo de Jair Messias Bolsonaro:

Nesses pouco mais de dois anos, o governo de [Jair Bolsonaro](#) (sem partido) multiplicou por dez o número de militares na alta gestão de boa parte das estatais. Em 2018, quando [Michel Temer](#) encerrou sua gestão, eram nove cargos de comando com militares.

[...]

O boletim mais recente do Ministério da Economia que contabiliza o número de estatais ligadas à União é do primeiro trimestre de 2020. Naquele momento, havia 197 estatais federais. Ocorre que 46 estavam sob controle direto da União. As demais 151 eram subsidiárias de apenas 5 daquelas 46: Eletrobras (69 subsidiárias), Petrobras (49), Banco do Brasil (26), Caixa Econômica Federal (5) e BNDES (2).

¹⁹⁴ CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ, Herbert Antônio Age. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. In: *Revista De Administração Pública*, n. 32, v. 6, p. 103. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

Sendo assim, quando Luna assumir a Petrobras, a influência dos militares vai se expandir por 50 estatais, considerando a própria Petrobras e as demais subsidiárias.

Considerando que os militares também estão na Eletrobras, o poder de fogo vai abarcar 120 estatais —61% de todas as empresas ligadas direta ou indiretamente à União.

No mês passado, um [levantamento da Folha](#) mostrou que, das 46 estatais controladas diretamente pela União, 15 são presididas por [militares no governo de Jair Bolsonaro](#).¹⁹⁵

A mera participação de militares no governo, todavia, não necessariamente caracteriza uma ação patrimonialista. Poderia representar a proximidade ideológica do bolsonarismo¹⁹⁶ com a simbologia das Forças Armadas ou até mesmo uma participação calcada na ótica de eficiência e profissionalismo pelos quais as Forças Armadas são reconhecidas. Porém, se observarmos o aumento no número de militares não reformados no Governo Federal, a problemática passa a apresentar novos contornos:

Em apenas um ano e meio de gestão, Bolsonaro expandiu o número de integrantes das três Forças em cargos comissionados em 33%. São hoje 2.558, em ao menos 18 órgãos, entre eles Saúde, Economia, Família e Minas e Energia.

Em relação às duas últimas décadas, houve uma elevação de 125%, apesar de os cargos DAS (de direção e assessoramento, que representam a elite das funções comissionadas em Brasília) terem

¹⁹⁵ SEABRA, Catia; GARCIA, Diego. Bolsonaro multiplica por 10 número de militares no comando de estatais. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/bolsonaro-multiplica-por-10-numero-de-militares-no-comando-de-estatais.shtml>>. Acesso em 22/04/2021.

¹⁹⁶ “A agenda da campanha bolsonarista, conservadora e até mesmo reacionária nos costumes, neoliberal na condução da economia e de orientação política de direita — ou até mesmo de extrema-direita — foi aprovada pelos eleitores do presidente, que expôs seu programa sem nenhum tipo de censura ou de cuidados diplomáticos. Poucos candidatos foram tão cândidos na exposição de propósitos em geral inconfessáveis — a retirada de direitos trabalhistas, a relativização dos direitos humanos, a negação pura e simples de problemas ambientais, o flerte incômodo com posições autoritárias, um revisionismo histórico relativo à ditadura militar no mínimo preocupante. No dia 17 de abril de 2016, na sessão da Câmara dos Deputados que aprovou o relatório autorizando a abertura do processo de impeachment, o autêntico circo de horrores das justificativas esdrúxulas de voto teve seu momento culminante na performance do então deputado federal Jair Messias Bolsonaro e sua ‘homenagem’ ao torturador Carlos Alberto Brilhante Ustra.” ROCHA, João Cezar de Castro. *Guerra Cultural e retórica do ódio*. Goiânia: Caminhos, 2021, p. 7.

sofrido uma redução de 36% no mesmo período —houve um corte acentuado na gestão Temer. A evolução geral do funcionalismo civil do Poder Executivo Federal, de 1999 a 2020, foi de 19,5%.

Ao assumir um cargo de chefia, o militar da ativa recebe como incremento da remuneração 60% do valor do DAS que ocupa, até o limite do teto salarial do Executivo.

[...]

Na conta dos 2.558 militares no governo não entram os da reserva, que de acordo com [levantamento feito pela Folha no ano passado](#) eram em torno de 500. Não entram também 417 militares do Exército cedidos à Escola Superior de Guerra e ao Hospital das Forças Armadas, que fazem parte da estrutura do Ministério da Defesa, além de 99 policiais militares e bombeiros requisitados para trabalhar nos ministérios.

Na sexta-feira (17), o TCU (Tribunal de Contas da União) divulgou como sendo 6,1 mil o número de militares no governo, mas incluiu na conta milhares de situações que não guardam nenhuma relação com a decisão governamental de requisitar fardados para cargos de assessoramento e chefia.

O TCU listou, por exemplo, cerca de 2.000 militares da reserva [contratados temporariamente](#) para tentar ajudar a reduzir a fila de atendimento nas agências do INSS, além de outras centenas de cargos de menor expressão, nos estados, sem relação com a estrutura de poder em Brasília.¹⁹⁷

O aumento no número de militares da ativa no Governo Federal, além de mostrar o acúmulo de patrimônio de tais servidores, aponta para o retorno de uma prática também vista durante os governos militares. Em nosso tempo, porém, a questão toma contornos mais graves em função da pandemia de COVID-19. Após a troca de dois ministros em plena pandemia, o general da ativa Eduardo Pazuello assumiu o Ministério da Saúde, sendo também substituído após dez meses de atuação, marcados por estratégias sanitárias não recomendadas pelos principais organismos nacionais e internacionais ligados às ciências médicas, desorganização e falta de concatenação entre os diversos entes

¹⁹⁷ BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Presença de militares da ativa no governo federal cresce 33% sob Bolsonaro e mais que dobra em 20 anos. Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>>. Acesso em: 20/04/2021. [Grifo nosso].

dotados de poder no Brasil. Em um momento no qual deveríamos escutar e ter as decisões tomadas por infectologistas e especialistas conhecedores do Sistema Único de Saúde, ao contrário, a pasta acabou por ser guiada por um general não aposentado.

O ministro da Saúde, [general Eduardo Pazuello](#), afirmou que ‘nem sabia o que era o SUS’, antes de ocupar o posto no governo de Jair Bolsonaro (sem partido).

A declaração foi feita em coletiva de imprensa de lançamento de campanha do Outubro Rosa, no prédio da pasta, ao lado da primeira-dama, [Michelle Bolsonaro](#), e da ministra [Damare Alves](#), da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

‘Eu nem sabia o que era o SUS, porque eu passei a minha vida sendo tratado, também em instituição pública, mas do Exército. Vim conhecer o SUS, a partir desse momento da vida, e compreendi a magnitude dessa ferramenta que o Brasil nos brindou’, disse o ministro na abertura do seu discurso.¹⁹⁸

Ainda que pudesse ter sido interpretado como uma figura de linguagem ou até mesmo um exagero retórico, o comando de Pazuello durante a pandemia demonstra tal desconhecimento. Seja na temática da vacina¹⁹⁹, do

¹⁹⁸ ANDRÉ, Natália. Pazuello diz que, antes de cargo no governo, não sabia o que era o SUS. CNN Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>>. Acesso em: 22/04/2021.

¹⁹⁹ “O mais recente equívoco logístico cometido pelo Ministério da Saúde foi uma confusão com o destino de remessas da vacina contra Covid-19. O governo enviou para o Amapá uma carga de 78 mil doses do imunizante Oxford/Astrazeneca que [deveria ser destinada ao Amazonas](#).

Com isso, o Amazonas, que vive uma crise em seu sistema de saúde, recebeu apenas as 2 mil unidades que seriam remetidas ao estado vizinho. A pasta afirmou que corrigirá o erro e que o Amapá ficará com as 2 mil doses que lhe cabem, e as outras 76 mil serão enviadas ao Amazonas.

A causa dessa troca de remessas não foi esclarecida até o momento.” VEJA OS SETE ERROS DE LOGÍSTICA COMETIDOS RECENTEMENTE PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE NA PANDEMIA DA COVID-19. O Globo, 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/veja-os-sete-erros-de-logistica-cometidos-recentemente-pelo-ministerio-da-saude-na-pandemia-da-covid-19-24901227>>. Acesso em: 23/04/2021.

distanciamento social e até mesmo naquilo que diz respeito aos tratamentos para a doença em questão²⁰⁰, os problemas não deixaram de ocorrer.

Nos dez meses à frente da pasta – quatro como interino, seis como efetivado –, Pazuello, um general da ativa, acabou se destacando mesmo por obedecer ordens sem apresentar questionamentos – incluindo ordens que contrariavam o consenso científico e boas práticas de gestão.

[...]

na chefia da pasta, o general não fez questão de se cercar de especialistas, preferindo entregar dezenas de cargos-chave para outros militares e ser aconselhado por figuras como o dono de uma

²⁰⁰ “Após a queda de dois ministros em sequência – Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, dois médicos que resistiram a adotar as orientações negacionistas –, Pazuello assumiu o posto colocando imediatamente em prática aquela que era então a principal bandeira do governo: a expansão do chamado ‘tratamento precoce’, especialmente a cloroquina.

O remédio foi apontado em estudos como ineficaz contra a covid-19, e mesmo assim foi adotado por Bolsonaro como instrumento para tranquilizar a população e incentivar a volta ao trabalho, com o bônus de servir de ferramenta para atacar críticos da estratégia negacionista do governo, que poderiam ser pintados falsamente como ‘torcedores do vírus’ quando apontassem a ineficácia do tratamento.

Quatro dias após a saída de Teich, o ministério, já sob a caneta de Pazuello, [publicou um novo protocolo](#) de expansão do uso da cloroquina e da hidroxicloroquina para o tratamento de pacientes com covid-19. Era só o início.

Com Pazuello, o Brasil recebeu 3 milhões de comprimidos de cloroquina dos Estados Unidos. Recursos do SUS foram alocados para distribuir outras doses do remédio pelo país. Nesse período, o Exército brasileiro já era sócio na empreitada, produzindo mais de 3 milhões de comprimidos ao longo de 2020. Em outubro, Pazuello também se tornou pessoalmente um garoto-propaganda da cloroquina, ao afirmar que estava tomando o remédio após ser infectado com o coronavírus.

Em janeiro de 2021, enquanto os hospitais de Manaus enfrentavam mais um colapso, Pazuello viajou à capital do Amazonas para lançar um aplicativo que estimulava o consumo de cloroquina e de outros itens do tratamento bolsonarista. Batizado como TrateCov, o app recomendava altas doses de cloroquina até mesmo para bebês. Diante da má repercussão, o aplicativo foi tirado do ar. Ainda assim, a fé na cloroquina persistiu. Em fevereiro, o ministério abriu um novo edital para comprar mais doses do remédio.

Mesmo tendo incentivado o uso do medicamento por mais de sete meses, Pazuello disse agressivamente para uma jornalista que nunca havia recomendado a cloroquina. A mentira coincidiu com um pedido de explicações do Tribunal de Contas da União, que apontou indícios de ilegalidade na utilização de recursos do SUS para distribuir um tratamento ineficaz.” CAOS, OMISSÃO E EXPLOSÃO DE MORTES: O LEGADO DE PAZUELLO NA SAÚDE. DW Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/caos-omiss%C3%A3o-e-explos%C3%A3o-de-mortes-o-legado-de-pazuello-na-sa%C3%BAde/a-56890646>>. Acesso em: 23/04/2021.

rede de cursinhos de inglês e um marqueteiro que se apresenta como ‘palestrante motivacional e hipnólogo’.

O resultado: quando Pazuello assumiu o ministério em 16 de maio, o Brasil acumulava 233 mil casos e 15.633 mortes associadas à covid-19. Na segunda-feira (15/03), quando o substituto do general foi anunciado, o número de casos passava de 11,5 milhões, e o de mortes se aproximava de 280 mil, com o país ocupando o segundo lugar entre as nações com mais óbitos na pandemia.

[...]

Já a principal ferramenta para superar a crise, a vacinação, [caminha a passos lentos](#). Por meses, Pazuello e sua equipe ignoraram ofertas de laboratórios, preferindo apostar numa arriscada estratégia de produção local de apenas um tipo de vacina, desenvolvida pela AstraZeneca, que vem sendo envasada em ritmo lento e se deparando com problemas de importação de insumos. Sem vacinação ou estratégia unificada de combate à pandemia, o Brasil virou nos últimos meses um celeiro para novas variantes mais contagiosas do vírus, levando especialistas a afirmarem que o país é [uma ameaça global](#).²⁰¹

Voltando para a linha temporal aqui proposta, temos que a persistência das práticas patrimoniais corporativistas no Brasil não desapareceu após o fim do regime militar. Pelo contrário, práticas comuns à época se mostram presentes, inclusive, na contemporaneidade.

Em um momento posterior, a temática se tornou um dos tópicos mais abordados na campanha presidencial pós-redemocratização de Fernando Collor de Mello, por exemplo. Nela, o ideário trazido em torno dos “marajás” do serviço público brasileiro representou, além da insatisfação com a corrupção, a percepção do ideário do patrimonialismo no senso comum:

Ao nível das massas, a campanha de Collor enfatizava um ataque provocante e moralista ao Estado e à corrupção, centrado sobre os assim chamados Marajás, os ricos indolentes do Estado brasileiro [...]. A ‘caça aos Marajás’, sua marca registrada, ilegítimava o Estado, tornando difícil para os outros candidatos fazerem a defesa do status quo.²⁰²

²⁰¹ *Idem.*

²⁰² SCHNEIDER, Ben Ross. Trad. de COSTA, Ricardo Borges. A privatização no governo Collor: triunfo do neoliberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? *In: Revista de Economia Política*, vol. 12, n. 1. 1992, p. 15.

Se analisarmos brevemente, por exemplo, o governo Collor utilizou-se do bordão da “caça aos Marajás” e acabou por representar o início de uma mudança drástica na dinâmica do funcionamento da máquina pública brasileira.

Tradicionalmente, os salários do setor público sempre foram mais elevados que os do setor privado para os cargos de menores qualificações, e inferiores nos cargos mais qualificados [...]. Essa situação começou a ser alterada a partir de 1995, mesmo ano da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) [...]. Diante do exposto, [...] houve um processo de desvalorização das carreiras estruturantes e típicas de Estado, agravada mais ainda com o desmonte da máquina pública praticado no Governo Collor.²⁰³

É necessário ressaltar aqui que a promulgação da Constituição de 1988 foi responsável por dificultar práticas patrimonialistas que seriam “empreguismo público”, a partir do momento em que tornou obrigatória a realização de concurso público para a admissão de todo e qualquer funcionário, por exemplo²⁰⁴. O que viria a se observar futuramente, porém, seria a organização de certos grupos do funcionalismo público em torno de práticas patrimonialistas, a partir de interpretações e práticas do direito criado em 1988.

É com o fortalecimento das entidades de magistratura, do Ministério Público, das carreiras militares e de controle de contas, realizados a partir da Constituição de 1988, por exemplo, que se evidencia o lobby realizado por tais categorias na Assembleia Constituinte, que passaram a ter garantias e privilégios tratados em matéria constitucional.

O controle da atividade dos magistrados era realizado pelo Conselho Nacional da Magistratura, órgão integrante do STF e formado por sete dos seus ministros. [...] As discussões prévias à instalação da constituinte praticamente não tratavam do assunto. O tema passou a atrair a atenção dos magistrados quando sugerido nas

²⁰³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981, p. 136.

²⁰⁴ A posterior imposição de limites de responsabilidade fiscal no pagamento de servidores públicos acabou por levar, porém, à contratação terceirizada e precária de pessoal para o cumprimento de funções dentro da máquina pública.

reuniões da Subcomissão do Poder Judiciário e incluído no relatório e anteprojeto, que criava uma Comissão Judiciária no Poder Legislativo, responsável pela análise da prestação de contas e fiscalização gerencial da aplicação de recursos e medidas administrativas, realizadas semestralmente com o próprio Judiciário.

Em seguida, a proposta recebeu a forte reação contrária de juízes e entidades associativas, numa proporção maior que a oposição ao Tribunal Constitucional. Manifestaram opinião os representantes da Associação Paulista de Magistrados, [...]; da Associação de Magistrados Brasileiros, (...); Associação dos Juízes Federais [...] e da Associação de Magistrados do Rio de Janeiro, [...].

Algumas iniciativas inusitadas também foram tomadas pelas corporações. Numa delas, os presidentes da Associação dos Magistrados Fluminenses e da Associação dos Magistrados Brasileiros redigiram e enviaram uma carta ao diretor de chefia de redação de O Globo, Roberto Marinho, ‘denunciando’ a instituição do controle externo enquanto ‘estrutura jurídica típica de regimes totalitários, como os de Hitler, Stalin e Idi-Amin [ex-ditador da Uganda]’.

[...]

Da reação corporativa foi-se à mobilização política organizada, a magistratura incluiu na própria agenda a articulação da sua demanda contra o controle externo e a criação do CNJ diretamente sobre o processo deliberativo dos constituintes.²⁰⁵

O exemplo anterior é apenas um dos casos em que tal lobby foi bem-sucedido. Inúmeras outras carreiras atuaram da mesma maneira e passaram a possuir privilégios e prerrogativas antes não presentes no ordenamento jurídico brasileiro. É a partir do surgimento de novas instituições e prerrogativas constitucionais que se molda o patrimonialismo visto nos anos seguintes: formado majoritariamente por civis que ocupam cargos públicos e, organizadamente, agem em benefício próprio dentro das esferas estatais, com ações patrimonialistas frequentemente exitosas. O que anteriormente advinha, por exemplo, do poder político constituído (democraticamente ou não), passa a ocorrer, principalmente, dentro desse novo arcabouço constitucional.

²⁰⁵ CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de; Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 114. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2017, p. 30.

Reparemos que, no caso brasileiro, a já balzacquiana, conquanto mais que falecida, Constituição de 1988 trouxe um lodçal de inovações em matéria de jurisdição e de suas funções auxiliares (ministério público, polícias e quejandos), ainda que mantivesse o Poder Judiciário topograficamente inferior, ou posterior, tanto ao Poder soberano e democrático, alocado em primazia, o Poder Legislativo, quando ao Poder delegado a executar as leis e desígnios constitucionais, o Poder “Executivo”. Jamais, em toda a história do país, um conjunto de prerrogativas tamanhamente exacerbadas foi reservada aos profissionais forenses, de tal forma que, a partir de 1988, a então nova Constituição “democrática” proporcionou aos juízes uma interferência inédita, ativa e gradual na realidade política do país.²⁰⁶

²⁰⁶ HORTA, José Luiz Borges. Me deixa de fora desse seu mau sentimento; ou Hegel, os juízes e “uma mistura do mal com atraso”. (*Apresentação*). Vitória, 2018, Grupo de Trabalho (GT) Hegel do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia (ANPOF).

6. Apontamentos contemporâneos do patrimonialismo no Brasil

6.1. Os números do patrimonialismo

Até aqui, o esforço intelectual mais preponderante se reuniu em torno das questões teóricas e históricas da temática proposta inicialmente. Com a aproximação do fio condutor de pensamento ao tempo presente e a caracterização das novas formas de patrimonialismo no Estado brasileiro, torna-se prudente retomar e organizar os principais pontos já trabalhados anteriormente.

Sob a perspectiva da história patrimonialista no Brasil, é inequívoco salientar a presença de tais práticas no decorrer de praticamente todo o caminhar do Estado brasileiro. Ainda que mais preponderante em alguns momentos, com diferentes características relativas às especificidades de cada tempo, é válido afirmar que o fenômeno patrimonialista não ocupa somente inúmeros dos debates acadêmicos experienciados anteriormente e na contemporaneidade, mas se encontra perante diversas práticas no Estado brasileiro e em sua administração pública, tornando a construção em volta do fio teórico em questão basilar para a compreensão do tempo presente. No modelo patrimonialista de Estado:

O Estado, embora mais forte do que a sociedade, não constitui propriamente uma instância pública, projetada para o bem-estar dos cidadãos. O aparelho estatal, pelo contrário, tende a ser privatizado em benefício dos governantes, do estamento burocrático e dos segmentos sociais cooptados por eles. As classes sociais possuem, no contexto das sociedades latino-americanas e nas demais sociedades regidas por Estados patrimoniais, características próprias que as diferenciam das classes sociais, no seio das sociedades regidas por Estados contratualistas. A diferença básica consistiria no seguinte: ao passo que a participação das classes, nessas últimas, se efetiva mediante a luta pela defesa dos próprios interesses no seio dos órgãos de representação (câmaras municipais, assembleias estaduais ou regionais, parlamentos) por meio dos partidos políticos, nas sociedades regidas por Estados patrimoniais, a

participação política efetiva-se mediante a cooptação dos indivíduos e das classes pelos governantes e pelo estamento burocrático.²⁰⁷

No que diz respeito ao conteúdo trabalhado em torno das corporações, seu funcionamento e sua história, faz-se importante ressaltar o aumento considerável das corporações no cenário político brasileiro a partir da primeira metade do século passado, de modo que, para além das discussões envolvendo a representatividade sindical e os direitos trabalhistas (por exemplo), o modelo corporativo no Brasil foi capaz de organizar diversos grupos de pressão capazes de influenciar os possuidores de poder e de até mesmo adentrar a representatividade política com a conquista de cargos eletivos na esfera política brasileira. O cerne diferenciador do patrimonialismo contemporâneo reside no protagonismo de carreiras públicas na efetivação e realização de práticas patrimonialistas.

Além disso, torna-se crucial relembrar a noção ampla do termo corporativismo e similares no presente texto, sob a justificativa de apontar – paradoxalmente – a especificidade do trabalho aqui alçado: a reunião de grupos políticos em torno de interesses em comum, focalizado nos grupos de pressão intraestatais cuja parcela dos atos tomados indicam os interesses próprios e patrimoniais como condutores de ação.

‘Como é que o cara vai viver com R\$ 24 mil? O que de fato nós vamos fazer para melhorar a nossa remuneração? Ou nós vamos ficar quietos?’. O questionamento foi feito pelo procurador Leonardo Azeredo dos Santos, durante reunião realizada no início do mês de agosto para discussão da proposta orçamentária do Ministério Público de Minas Gerais para 2020. No áudio, que se tornou público nesta segunda-feira (9) após reportagem da Rádio Itatiaia, o procurador ainda chama o vencimento de ‘miserê’.²⁰⁸

²⁰⁷ VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Ricardo. *Patrimonialismo e a realidade latino-americana*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2017, p. 64.

²⁰⁸ PAES, Cintia; FIÚZA, Patrícia. Procurador de MG reclama de salário de R\$ 24 mil: ‘miserê’. G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/09/09/procurador-de-bh-reclama-de-salario-de-r-24-mil-misere.ghtml>>. Acesso em: 23/09/2019.

O excerto incluído anteriormente nos serve de entrada para as reflexões a serem realizadas no decorrer do texto. De início, a indignação generalizada a qual a fala explicitada veio a gerar na opinião pública reflete em parte o momento político vivido pelo Brasil. Em um país no qual 21% da população (cerca de 43,5 milhões de pessoas)²⁰⁹ vivem com 5,50 dólares estadunidenses ou menos por dia, é de se esperar a percepção da falta de noção da realidade socioeconômica presente na indignação contra o referido procurador – ainda que tal indignação venha somente dos agrupamentos sociais formadores e participantes da opinião pública. Em um segundo momento, porém, é possível realizar uma reflexão mais complexa a partir das colocações aqui explicitadas.

Dois anos após a referida notícia, o mesmo pode ser observado novamente, dessa vez no Ministério Público Federal:

Mensagens obtidas pela Folha da rede interna usada por procuradores da República mostram a insatisfação de integrantes do Ministério Público Federal com a qualidade de um novo telefone celular, cujo preço de mercado oscila de R\$ 2.600 a R\$ 3.600, que passou a ser fornecido pela instituição.

O aparelho foi chamado de ‘esmola’ por procuradores que recebem, além do salário de R\$ 33,6 mil, auxílio-alimentação (R\$ 910), abono pecuniário (de até R\$ 29,9 mil) ou gratificação por acúmulo de ofício (de até R\$ 7,5 mil).

Cada integrante do MPF (Ministério Público Federal) tem direito ainda a um notebook no valor de R\$ 4.500 –a troca mais recente de aparelho foi feita em 2020– e a um tablet funcional.

A opção pelo iPhone SE, feita pela PGR (Procuradoria-Geral da República), foi bombardeada na rede interna de procuradores. Integrantes do MPF querem aparelhos mais modernos e mais caros.

Contracheques de um desses procuradores, disponíveis no sistema de transparência do MPF, registram recebimentos brutos de R\$ 102 mil em janeiro, levando-se em conta a remuneração básica, 13º salário, um terço de férias e verbas indenizatórias, não sujeitas a abate teto. Integrantes do Judiciário e do Ministério Público têm direito a dois meses de férias.

Um contrato da PGR com a operadora Claro, assinado a partir de licitação concluída no fim de 2020, garante o fornecimento de

²⁰⁹ BANCO MUNDIAL ALERTA PARA O AUMENTO DA POBREZA NO BRASIL. G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/05/banco-mundial-alerta-para-aumento-da-pobreza-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 26/09/2019.

aparelhos iPhone SE, em regime de comodato, em que não há compra de aparelhos.

Estão previstas linhas (a um custo individual de R\$ 219,90 mensais) a 1.200 procuradores e a 650 servidores comissionados que usam celulares funcionais.²¹⁰

Durante a pandemia de COVID-19, em meio a uma situação orçamentária periclitante (assim como na maioria das Universidades públicas brasileiras²¹¹), a Universidade Federal de Minas Gerais apresentou uma série de medidas²¹² para a

²¹⁰ PROCURADORES FALAM EM ESMOLA E PROTESTAM CONTRA CELULAR DE R\$3.600. FOLHAPRESS, 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/procuradores-falam-em-esmola-e-protestam-contra-celular-de-r-3-600-1.2453512?utm_source=whatsapp>. Acesso em: 04/03/2021.

²¹¹ “Com a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Congresso Nacional em março deste ano, seguida do veto presidencial e de um bloqueio de recursos que afetou vários ministérios, o orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) sofrerá um grande impacto.

O veto reduziu em R\$1,1 bilhão o orçamento do Ministério da Educação e afetou de modo não linear as universidades, atingindo principalmente os recursos de capital. Em seguida, houve um bloqueio orçamentário no MEC no valor R\$2,7 bilhões, que resultou em perda linear de 13,8% no orçamento das Ifes.

Considerando o veto, a UFMG conta, em 2021, com R\$157,72 milhões de recursos discricionários do tesouro, o que representa diminuição de R\$50,57 milhões. Esse montante representa perda global de 26,72% em relação a 2020. O veto somado ao bloqueio poderá resultar em redução de até 36,5% dos recursos discricionários destinados à UFMG neste ano na comparação com 2020, o que compromete a capacidade de funcionamento adequado da instituição. “É um dado assustador”, resume a reitora Sandra Regina Goulart Almeida.

Se esse cenário se mantiver, a UFMG contará com apenas R\$132,27 milhões para fechar suas contas em 2021, uma redução de R\$ 76 milhões em relação ao ano passado. “Com esse orçamento, voltaremos aos patamares de 2006, ou seja, situação anterior à implantação do Reuni, o programa de expansão das universidades federais”, lembra a reitora.” UFMG CONTA COM DESBLOQUEIO DE RECURSOS E RECOMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA MANTER ATIVIDADES. UFMG, 2021. Disponível em : <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/ufmg-conta-com-desbloqueio-de-recursos-e-recomposicao-orcamentaria-para-manter-atividades>>. Acesso em: 01/10/2021.

²¹² “A [Pró-reitoria de Assuntos Estudantis \(Prae\)](#) e a [Fundação Universitária Mendes Pimentel \(Fump\)](#) lançaram três chamadas no âmbito do *Programa UFMG meu lugar: inclusão digital* para apoiar estudantes matriculados e frequentes em cursos de graduação presencial da UFMG que precisam acompanhar as atividades acadêmicas no regime de Ensino Remoto Emergencial (ERE).

A chamada 01/2021 é para a Modalidade I, que disponibilizará notebook ou desktop com a seguinte configuração mínima: memória RAM de 4 Gb ou superior, HD com 500 Gb ou superior, tela com mínimo de 14 polegadas e processador com 1.7 GHz ou superior. A

inclusão digital de estudantes na vigência modelo de Ensino Remoto Emergencial praticado durante o isolamento social. Enquanto no Ministério Público vigora o padrão máximo de patrimonialismo no que tange a disponibilização de celulares, nenhum professor da Universidade pode receber auxílio para a atuação no modelo remoto de ensino. As aulas e suas produções acadêmicas tiveram de ser realizadas em equipamentos próprios e em pacotes de rede privados, sem nenhuma forma de auxílio público. Tal discrepância entre professores e membros do MP configura um exemplo pujante do patrimonialismo contemporâneo no Brasil.

O diagnóstico de salários e benefícios desproporcionais, afastados da realidade socioeconômica nacional e, em muitos casos, inconstitucionais, é recorrente na grande mídia brasileira e traz indignação dos setores já citados da sociedade civil brasileira. A origem do problema, porém, é o fator que nos interessa: a escalada de poder de certos grupos corporativos trouxe a esses a oportunidade de articular – seja politicamente,

prioridade será para estudantes indígenas, quilombolas e ingressantes no primeiro período letivo de 2021. O interessado deverá se inscrever, no período de 14 de maio a 15 de junho, por meio de formulário disponível [no site da Fump](#).

[...]

A chamada 02, da Modalidade II, é para a contratação de serviços de internet, softwares e outros recursos e destina-se, exclusivamente, a estudantes que residem em suas comunidades indígenas, quilombolas ou no campo (conforme disposto no Decreto Federal 7.352).

O auxílio financeiro de R\$100 será depositado mensalmente, a partir de 10 de junho, na conta corrente do estudante. As inscrições deverão ser feitas de 14 de maio a 23 de maio de 2021.

[...]

A terceira chamada, da Modalidade III, é para a oferta de chip de telefonia celular com pacote de 20 GB por mês para acesso à internet. Ela se destina a estudantes em condição de vulnerabilidade socioeconômica matriculados nas Instituições Federais de Ensino Superior e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).

[...]

No mês passado, Prae, Fump e Pró-reitoria de Pós-graduação lançaram [duas chamadas](#). Uma prevê o empréstimo de notebooks para pós-graduandos que não dispõem do equipamento, e a outra estabelece critérios para a concessão de auxílio financeiro para aquisição de pacotes de dados de acesso à internet. As inscrições encerram-se nesta sexta-feira, dia 14.”
LANÇADAS TRÊS CHAMADAS PARA INCLUSÃO DIGITAL DE ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO. UFMG, 2021. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/lancadas-tres-chamadas-para-inclusao-digital-de-estudantes-de-graduacao>. Acesso em: 02/10/2021.

seja pelo exercício de funções de Estado – mecanismos de maximização de recebimento de honorários e benefícios desproporcionais com a realidade brasileira. Nos termos aqui trabalhados, essa seria uma das novas formas de patrimonialismo vigente no Brasil, responsável por atrasar qualquer possibilidade de progresso a partir da esfera pública e estatal.

Ainda que vilipendiada de forma deflagrada²¹³, a Constituição da República Federativa do Brasil estipula que o teto salarial para servidores públicos seja limitado ao subsídio recebido pelos ministros do STF.²¹⁴ Somente em Minas Gerais, até 2017, porém, 86,9% dos promotores e procuradores da Justiça de Minas Gerais recebiam acima do teto constitucional. Se levássemos em conta o valor de teto adotado pelo Ministério Público à época, que era abaixo do valor constitucional, a porcentagem se elevaria para 88,7%.²¹⁵ E Minas Gerais não é um caso isolado no Brasil: o relatório produzido pelo CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) em 2017 indicou que oito estados brasileiros possuíam membros do Ministério Público recebendo acima do teto constitucional.²¹⁶

Em 2016, o governo de São Paulo encaminhou para a Assembleia Legislativa do Estado a proposta de orçamento do Ministério Público (MP) para

²¹³ Para mais reflexões, sugere-se “Globalização, (Des)ideologia e reconstitucionalização do Brasil. In: HORTA, José Luiz Borges & SALGADO, Karine. *História, Estado e idealismo alemão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

²¹⁴ Art. 37, XI. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

²¹⁵ SOUTTO, Isabella. Maioria dos promotores e procuradores de Minas recebe salário acima do teto. Estado de Minas, 2017. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/30/interna_politica,896259/majoria-dos-promotores-e-procuradores-de-minas-recebe-acima-do-teto.shtml>. Acesso em: 26/09/2019.

²¹⁶ COMISSÃO APRESENTA RELATÓRIO SOBRE SALÁRIOS NO MP. CNMP, 2017. Disponível em: <<http://www.cnCOMISS.mp.br/portal/todas-as-noticias/1040-comissao-apresenta-relatorio-sobre-salarios-no-mp>>. Acesso em: 20/09/2020.

MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO GANHAM ACIMA DO TETO EM OITO ESTADOS, DIZ CNMP. Conjur, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-26/membros-mp-ganham-acima-teto-oito-estados-conselho>>. Acesso em: 27/09/2019.

2017. A previsão era de destinar R\$ 2,3 bilhões para manter funcionando o MP. A remuneração formal inicial de um promotor público em São Paulo é de R\$ 24.818,71. Na última etapa da carreira, intitulada procurador de justiça, o salário formal chega a R\$ 30.471,11. São valores que, aparentemente, seguem o teto constitucional: promotores e procuradores paulistas recebem, no máximo, 90,25% do salário pessoal de um ministro do Supremo Tribunal Federal. Porém, os vencimentos não terminam por aí. Somam-se benefícios como vale-alimentação, auxílio-moradia, auxílio-livro, auxílio-funeral, pagamento de diárias, remunerações retroativas e férias. A Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo, de 1993, prevê 16 auxílios extras que, apesar de serem distribuídos legalmente, indicam a ação patrimonial desse grupo organizado de servidores do Estado.

Na prática, dos 2015 membros do MPSP que receberam salário em outubro, 1243 receberam a partir de R\$ 38.900, ou seja, 61,7% do total. É um valor acima dos R\$ 33.763 pagos aos ministros do STF, mais os extras. Se prosperar o entendimento de que “teto é teto” e os “extras” não deveriam estar nem na conta dos ministros do Supremo, a proporção de promotores e procuradores que receberam acima do teto constitucional sobe para 79,8%. Foram 1.608 promotores e procuradores que receberam mais do que o salário teto de R\$ 33.736.

[...]

A folha de pagamento do MPSP de outubro é repleta de exemplos de “supersalários”. Naquele mês o promotor de justiça de entrância final Milton Theodoro Filho, lotado na capital, recebeu o maior valor da folha: R\$ 129.469,78. Foram R\$ 28.947,55 de salário bruto (sem descontar a contribuição previdenciária e o imposto de renda) e R\$ 89.979,35 de indenizações (incluídos R\$ 5.087,73 auxílio-moradia e vale-alimentação). Além disso, há mais R\$ 9.179,62 de valores retroativos da Parcela Autônoma de Equivalência (PAE), resultado de uma decisão de 1992 do Supremo Tribunal Federal (STF) que equipara os salários do Judiciário com os do Congresso Nacional.

No mesmo mês, o promotor Julio César Palhares, que serve em Bauru, no interior paulista, recebeu R\$ 118.480,60. Desse montante, R\$ 28.947,55 referem-se ao salário bruto, R\$ 82.281,19 a indenizações não discriminadas, à exceção de R\$ 5.087,73 de auxílio-moradia e vale-alimentação.

Orlando Bastos Filho, promotor em Sorocaba, foi o terceiro membro com maiores vencimentos no mês, recebendo R\$ 107.025

brutos. Nesse valor estão incluídos R\$ 64.901,22 de indenizações não discriminadas e R\$ 7.864,41 retroativos da PAE.²¹⁷

Segundo a folha de pagamento de outubro de 2016, disponível no Portal da Transparência do MPSP, dos 2.084 promotores e procuradores públicos na ativa, pelo menos 1.593 recebem o auxílio moradia (76%). O custo anual para os cofres públicos, somente no MPSP, é de aproximadamente R\$ 69,7 milhões, valor que poderia, por exemplo, atender mais de 14 mil famílias com o programa de auxílio-aluguel da Prefeitura de São Paulo, de R\$ 400 mensais à época.

A Advocacia Geral da União, por sua vez, tem como salário formal inicial R\$ 21.014 e o salário formal final, R\$ 27.303. Na Procuradoria Federal, 93,3% dos atuais procuradores (3.489 do total de 3.738) estão no topo da carreira. Em setembro de 2020, a AGU decidiu suspender a promoção em massa que elevou 606 procuradores federais do órgão ao topo da carreira, após o Ministério Público ter pedido ao Tribunal de Contas da União uma liminar para a suspensão da referida progressão.²¹⁸

Se observarmos o Poder Judiciário, mais especificamente os magistrados, o problema se agiganta. No Tribunal de Justiça de Minas, 1.610 magistrados receberam acima do teto de R\$ 33,7 mil mensais no mês de julho de 2017. Nacionalmente o apontamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostra que, em 2017, 71,4% dos magistrados nos 26 estados e do Distrito Federal somaram rendimentos superiores aos salários dos ministros do STF à época.²¹⁹

²¹⁷ GONÇALVES, Eliane; MELLO, Daniel. Direito ou Privilégio? Observatório da Imprensa, 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornalismo-investigativo/direito-ou-privilegio/>>. Acesso em: 28/09/2020.

²¹⁸ VIVAS, Fernanda; FALCÃO, Márcio. AGU suspende promoção em massa que levou 606 procuradores ao topo da carreira. G1, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/24/agu-suspende-promocao-em-massa-que-levou-606-procuradores-ao-topo-da-carreira.ghtml>>. Acesso em 02/10/2020.

²¹⁹ COUTO, Marlen. Com extras, 71% dos juizes do país recebem acima do teto de 33 mil. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/com-extras-71-dos-juizes-do-pais-recebem-acima-do-teto-de-33-mil-22201981>>. Acesso em: 27/09/2019.

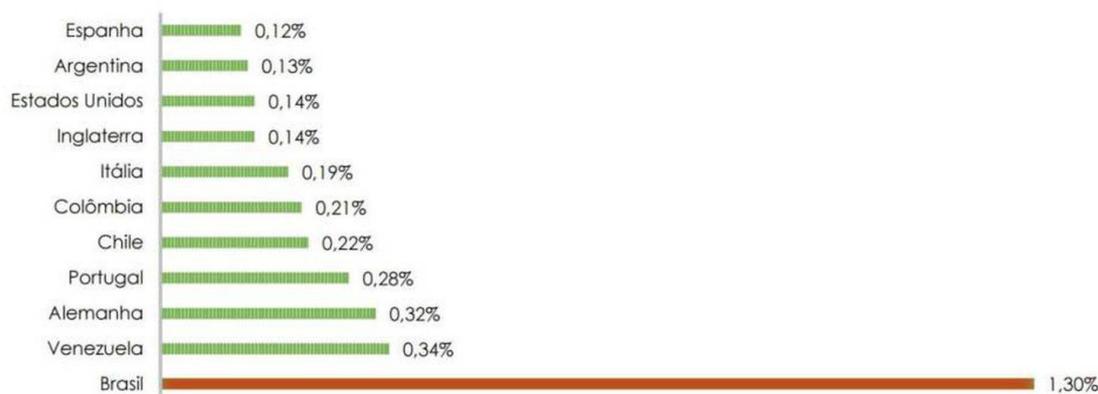
O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, ao ter seu salário²²⁰ posto em comparação com outras cortes constitucionais não fica para trás:

Um estudo de 2016 da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (Cepej, na sigla em francês) mostra que, em 2014, um juiz da Suprema Corte dos países do bloco ganhava 4,5 vezes mais que a renda média de um trabalhador europeu. No Brasil, a realidade do salário do STF é ainda mais distante da média da população: o salário-base de R\$ 33,7 mil do Supremo Tribunal Federal corresponde a 16 vezes a renda média de um trabalhador do país (que era de R\$ 2.154 no fim de 2017).

Em 2014, um magistrado da Suprema Corte de um país da União Europeia recebia, em média, 65,7 mil euros por ano. Ao câmbio de hoje, o valor equivaleria a cerca de R\$ 287 mil - ou R\$ 23,9 mil mensais.²²¹

Ainda seguindo a linha comparativa entre nações, a porcentagem de gastos com o Poder Judiciário em relação ao Produto Interno Bruto nacional também evidencia a absurda discrepância do caso brasileiro²²²:

Gráfico 1. Despesa do Poder Judiciário como (%) percentual do Produto Interno Bruto, países selecionados



Fontes: CNJ 2014; European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) 2014, 32; Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) 2007; National Center for State Courts (NCSC) 2012; Supreme Court of the United States (SCOTUS) 2012.

²²⁰ Não custa ressaltar novamente que, para além do valor pago para os ministros do STF, seus salários ainda constituem base para estabelecimento do teto constitucional.

²²¹ SHALDERS, André. Juízes do STF já ganham mais que colegas europeus, mesmo antes de reajuste aprovado hoje. BBC, 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45124032>>. Acesso em 27/09/2019.

²²² OLIVEIRA, André de. Não há um poder judiciário o Brasil, mas 17.000 magistrados. El País, 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/16/politica/1466099536_355126.html>. Acesso em 28/09/2019.

No gráfico anterior, contudo, é levado em consideração a totalidade de despesas com o Poder Judiciário, o que, por óbvio, inclui gastos com a previdência social dos magistrados e serventuários, por exemplo. No que diz respeito à remuneração média, o Judiciário é o poder que mais aumentou seus valores no período pós promulgação da Constituição de 1988.

Em relação ao setor privado, ainda que se justifique uma diferença entre salários e benefícios em relação ao setor público em função de que haja uma maior atratividade para os melhores quadros presentes na sociedade ingressem no Estado, algumas discrepâncias ainda surpreendem:

Profissionais de saúde do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) contestam a possível redução da renda mensal dos trabalhadores, que pode diminuir entre cerca de R\$ 400 a R\$ 1.000 com uma mudança no pagamento do adicional por insalubridade.

De acordo com o técnico em enfermagem Guilherme Trinta, que trabalha na unidade e também é conselheiro do Conselho Regional de Enfermagem de Minas Gerais (Coren-MG), a discussão sobre a proposta se arrasta há cerca de um ano em negociações com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), que administra hospitais universitários por todo o país, quatro deles em Minas.

‘O primeiro edital de contratação disse que seriam pagos 20% de adicional de insalubridade sobre a base salarial. **Agora, querem pagar 20% sobre o salário-mínimo, como nas empresas privadas**’, diz o técnico. Com isso, o adicional para um salário de cerca de R\$ 3.500 passaria de cerca de R\$ 600 para R\$ 200 e, no caso de profissionais graduados, cairia cerca de R\$ 1.000, de acordo com os cálculos do trabalhador.²²³

Qual é a justificativa para uma diferença entre os valores pagos por adicional de insalubridade entre o setor público e o privado? Há uma maior insalubridade no primeiro?²²⁴ O que diferencia os hospitais públicos da rede

²²³ RODRIGUES, Gabriel. Profissionais do Hospital das Clínicas contestam possível redução de pagamento. O Tempo, 2021. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/profissionais-do-hospital-das-clinicas-contestam-possivel-reducao-de-pagamento-1.2455172>>. Acesso em: 06/03/2021.

²²⁴ “O técnico em enfermagem Guilherme Trinta completa que há falhas na estrutura hospitalar que colocariam os funcionários em maior risco e justificariam, na perspectiva dele,

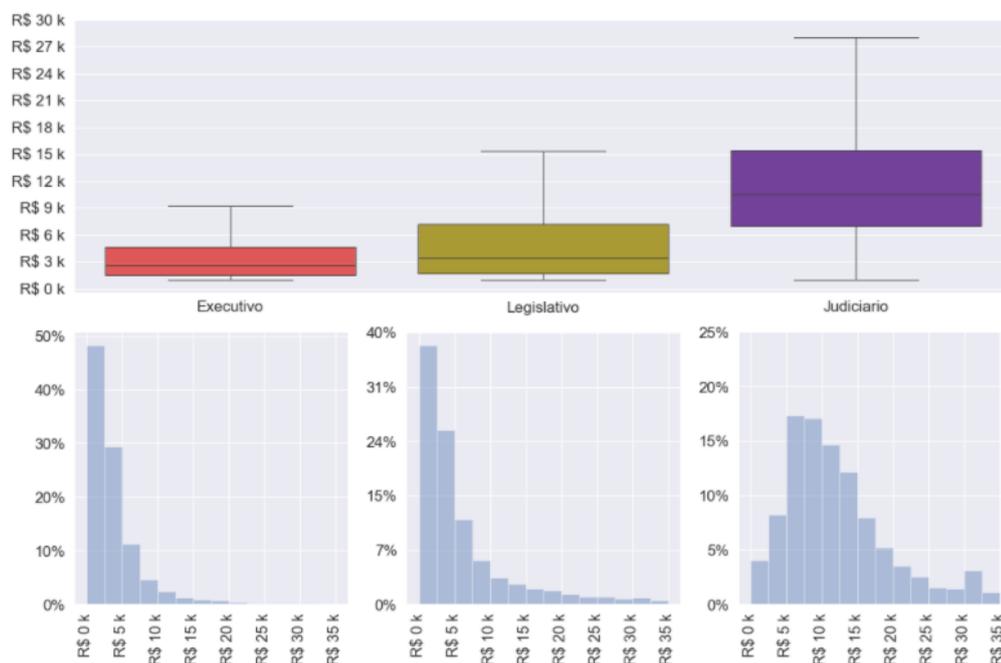
EBSGRH que justifique adicionais de insalubridades superiores aos pagos pelo SUS, ou mesmo por hospitais privados? Eles atendem a públicos cuja insalubridade tem de ser diferenciada?

O gráfico seguinte, por sua vez, deixa clara a disparidade de remuneração entre os poderes. Observa-se que, no Poder Judiciário, há a concentração de salários entre R\$5.000,00 e R\$25.000,00, enquanto as curvas salariais dos outros poderes acompanham a noção de progressão de carreira, na qual a maioria dos remunerados se encontra nos salários de menor valor e a minoria em salários maiores.

a necessidade de não reduzir o adicional de insalubridade. ‘Em uma área do pronto-atendimento, tem uma única janela, e os profissionais ficam com 50 pacientes no corredor mais acompanhantes sem ventilação’, afirma. Ele também aponta a falta de profissionais para cobrir o trabalho dos colegas que precisam ser afastados por adoecimento.

A Ebserh explica, por nota, que a Unidade de Atenção à Urgência e Emergência está localizada no térreo do prédio principal e possui uma entrada independente. ‘O local segue e cumpre normas rígidas de qualidade e segurança conforme os padrões internacionais de certificação de qualidade da Joint Commission International (JCI). No momento, não estão previstas obras no espaço e não há registro considerável de adoecimento de trabalhadores da equipe.’, conclui.” *Idem.*

GRÁFICO 25
Distribuição de remuneração nos Poderes



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.¹⁵

225

A discussão ao redor da temática dos salários acima do teto no Judiciário encontra uma justificativa no seu percurso: para o entendimento de muitos órgãos e tribunais, auxílios e direitos eventuais, como o auxílio moradia, as gratificações natalinas e o pagamento retroativo estariam sob o escopo da lei e não se enquadrariam no cálculo do teto²²⁶ por serem direitos judiciais ou pela existência de legislação federal que verse sobre a temática, por exemplo. Nosso ponto de inflexão, porém, reside justamente aí: ainda que justificáveis sob a base

²²⁵ LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. Três décadas de funcionalismo brasileiro – Atlas do Estado brasileiro. IPEA, 2017. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>>. Acesso em 25/09/2020.

²²⁶ COUTO, Marlen. Supersalários: tribunais estaduais informam que auxílios não podem ser contabilizados no teto salarial. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/supersalarios-tribunais-estaduais-informam-que-auxilios-nao-podem-ser-contabilizados-no-teto-salarial-22197674>>. Acesso em 28/09/2019 [grifos nossos].

legal, tais valores representam a tomada dos interesses do Estado para benefício próprio e são exemplos claros de como o patrimonialismo intraestatal brasileiro reside nos benefícios financeiros²²⁷ concedidos a essas corporações que, seja por lobby ou até mesmo influência política direta, atuam para fins corporativistas próprios.

No entanto, além do silêncio vergonhoso sobre a necessária reforma [administrativa], o CNJ (Conselho Nacional de Justiça) adotou duas medidas que vão além, propondo novos e acintosos gastos. A primeira delas, do dia 28 de agosto, determina que os Tribunais Federais e do Trabalho comprem um terço das férias de 60 dias de todos os juízes que solicitarem a conversão do benefício em abono salarial. O gasto total com a medida pode chegar a R\$ 164 milhões, segundo levantamento da Ajufe (Associação dos Juizes Federais do Brasil) e da Anamatra (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho), que ajuizaram a ação. A segunda delas, aprovada no dia 8 de setembro, permite aos tribunais regulamentar o pagamento de um terço do benefício dos magistrados que atuam simultaneamente em mais de uma vara do Judiciário, ou que acumulam “acervo processual” sob sua responsabilidade, como compensação. A proposta foi apresentada pela Associação dos Magistrados Brasileiros. Ambas as medidas foram aprovadas nos estertores da presidência do Supremo Tribunal Federal e do CNJ de Dias Toffoli, árduo defensor dos privilégios dessa elite estatal.²²⁸

²²⁷ “O presidente da Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa, deputado federal Tiago Mitraud (NOVO MG) apresentou, durante debate virtual, o resultado de um estudo sobre os efeitos dos chamados supersalários – remunerações pagas à elite do funcionalismo que ultrapassam o limite do teto constitucional devido ao pagamento de verbas extras, como indenizações.

Segundo o levantamento apresentado, a cada dez salários de magistrados, como juízes e desembargadores, sete estão acima do teto de R\$ 39,2 mil no serviço público federal.

‘O que a gente vê é que esses supersalários não são, no caso da magistratura, exceção. São a regra, uma vez que 71% estão acima do teto’, explicou o deputado.

A pesquisa, feita com base em 200 mil contracheques, mostra ainda que 17% dos salários na advocacia pública e 6% das folhas na Receita Federal superam o teto salarial.”

ESTUDO DA BANCADA DO NOVO NA CÂMARA IDENTIFICA QUE 70% DOS MAGISTRADOS RECEBEM ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL. Novo, 2020. Disponível em: <https://novo.org.br/estudo-da-bancada-do-novo-na-camara-identifica-que-70-dos-magistrados-recebem-acima-do-teto-constitucional/>>. Acesso em: 30/11/2020.

²²⁸ KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Dias de; *et al.* Por que o Judiciário e o Ministério Público não se constroem. Nexo Jornal, 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/Por-que-o-Judici%C3%A1rio-e-o-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-n%C3%A3o-se-constrangem>>. Acesso em 25/09/2020.

Em sentido geral, o contexto atual de atuação dos Ministérios Públicos e do judiciário em sua totalidade tem sido constantemente criticadas nos campos acadêmicos e midiáticos brasileiros. Há quem use a expressão “magistocracia”²²⁹ para descrever o Judiciário e o Ministério Público nos tempos presentes:

A magistocracia é mais nociva do que o temido “governo de juízes”. Magistocratas não querem tanto o ônus de governar e responder por seus atos, pois preferem o gozo discreto de seus privilégios materiais e de status. Não ser incomodados em seu condomínio lhes basta: realizam-se no exercício de seus micropoderes privados, fora dos holofotes. Ali está sua concepção de vida boa.

[...]

Magistocratas vivem num mundo à parte. O processo de assimilação à corporação passa por uma eficiente anestesia ética: poucos têm tamanho contato, desde o andar de cima, com as mazelas do andar de baixo da sociedade brasileira; poucas instituições têm tamanha capilaridade e oportunidade de proteger os mais vulneráveis contra abuso do poder político e econômico; não há quem melhor pratique seu poder corporativo para pleitear gratificações nos métodos da baixa política. Pouco importa qualquer valor republicano ou ponderação de justiça desabonadores.

[...]

A magistocracia tem cinco atributos: é autoritária, autocrática, autárquica, rentista e dinástica. Autoritária porque viola direitos (é coautora intelectual, por exemplo, do massacre prisional brasileiro); autocrática porque reprime a independência judicial (juízes insubordinados são perseguidos por vias disciplinares internas); autárquica porque repele a prestação de contas (e sequestra o orçamento público a título de “autonomia financeira”); rentista porque prioriza interesses patrimoniais (agenda corporativa

²²⁹ Em proximidade com o termo, a seguinte análise pode ser trazida para a discussão: “Especialmente interessantes são os efeitos da recente cruzada moralista anti-corrupção, possibilitada pela inserção no ordenamento brasileiro de corpos normativos de enorme vulto e rápida e irrefletida aprovação, como a Lei da Ficha Limpa (Lei complementar 135/2010 – sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva), a Lei da Transparência (Lei n. 12.527/2011 – sancionada pela Presidente Dilma Rousseff), a Lei da Delação Premiada (Lei n. 12.850/2013 – sancionada pela Presidente Dilma Rousseff), dentre tantas outras; inflamada por uma opinião pública insuflada por movimentos financiados por grandes fundações e ONGs estrangeiras para a disseminação do pensamento único e pela mídia oligopolizada; e envolta por um ‘angelismo exterminador’ por parte de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público (boa parte dos quais formados em programas de Pós-Graduação de *Universidades americanas*).” HENRIQUES, Hugo Rezende; CASTRO, Raphael Machado de. O titereiro mundial: guerras culturais, “ideologêneses” e as ameaças ao estado soberano”. In: *Anais do 10º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. Org. de COSTA, Wanderley Messias da; *et.al.* São Paulo: FFLCH/USP, 2018, p. 2.

prioritária); e dinástica porque incorpora, sempre que pode, os herdeiros à rede.²³⁰

O abuso de poder no Judiciário interfere diretamente na presente tese, de modo que é impossível desconsiderar o abuso patrimonialista de certas carreiras judiciais como parte dessa problemática.²³¹ Ao analisarmos, por exemplo, o papel de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público – órgãos externos encarregados de aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro (a partir das chaves de controle e de transparência administrativa e processual) e, mais especificamente no caso do segundo, controlar e fiscalizar a atuação administrativa e financeira dos órgãos integrantes do Ministério Público nacional, bem como de supervisionar o cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros –, observamos que a defesa dos interesses corporativos prevalecem sobre a efetivação do controle interno das instituições pelas quais são responsáveis. Nesse sentido,

[...] a atuação desses conselhos como mecanismo para controlar a ampla autonomia de juízes e promotores trouxe poucos resultados. No CNMP, dos quase 3.000 processos disciplinares que entraram no conselho entre 2010 e 2019, foram geradas 203 punições de diferentes tipos (2,1% dos casos), mas quase metade foi relativamente leve, com censura ou advertência. No CNJ, num total

²³⁰ HÜBNER, Conrado. Magistocracia, a “gran famiglia” brasileira. *Época*, 2018. Disponível em: <https://epoca.globo.com/politica/Conrado-Hubner/noticia/2018/04/magistocracia-gran-familgia-judicial-brasileira.html>. Acesso em: 20/09/2020.

²³¹ “Estamos, no Brasil, como no mundo, aliás, vivendo a mais sombria hora dos ideais democráticos, não tanto pelo horror da desumanização característico por exemplo do dilúvio ético da segunda metade do abominável século XX, mas pela absoluta alienação e perda de sentido histórico da própria democracia e de seu coração pujante, a politicidade. As gerações que nascem são sucessivamente aviltadas pela reiterada afirmação de que a crítica ao Parlamento e às instituições parlamentares é absolutamente tolerável, que os políticos podem e talvez mesmo devam ser aviltados e despedidos de sua condição de, para usar uma metáfora recorrente no próprio hegelianismo, “indivíduos históricos”, mas — conforme o *Zeitgeist* inaceitável a qualquer ser dotado de politicidade, historicidade ou simplesmente devoto da democracia ou da incontestável liberdade de expressão política — a mais genérica crítica a um Tribunal ou ao Judiciário é intolerável à ‘democracia’.” HORTA, José Luiz Borges. Me deixa de fora desse seu mau sentimento; ou Hegel, os juízes e “uma mistura do mal com atraso”. (*Apresentação*). Vitória, 2018, Grupo de Trabalho (GT) Hegel do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia (ANPOF).

de mais de 10 mil processos entre 2007 e 2018, apenas 153 casos (1,5%) resultaram em punição, sendo que a mais grave punição é a aposentadoria compulsória (mantendo-se a remuneração).

Portanto, o CNMP e o CNJ não exercem o papel de controle externo efetivo. Obter uma punição de um juiz ou de um promotor é uma corrida de obstáculos com poucas chances de sucesso. Obviamente, os magistrados sabem disso, e não parecem se amedrontar pelos órgãos inicialmente pensados para impor limites ao Judiciário e ao MP. E, como os membros do Judiciário e do MP não colocam seus mandatos à prova em eleições, também não são controlados por nós, cidadãos eleitores, diferentemente dos políticos eleitos para o Legislativo e o Executivo.²³²

As descrições aqui apresentadas demonstram a tamanha força política das corporações forenses²³³. Quando analisamos, por exemplo, as atitudes do Poder Executivo quando lhe cabe corrigir distorções sob a ótica da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos, observamos a indiscutível capacidade de obtenção de resultados políticos de tais carreiras.

O governador de Minas, Romeu Zema (Novo), sancionou nesta quinta-feira (7) o projeto de lei que altera a base de cálculo para o terço de férias de juízes e desembargadores (o que pode praticamente dobrar os valores), amplia a possibilidade de novas gratificações e cria novas vagas de desembargador no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG).

²³² KERCHÉ, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Dias de; *et al.* Por que o Judiciário e o Ministério Público não se constroem. *Nexo Jornal*, 2020. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2020/Por-que-o-Judici%C3%A1rio-e-o-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-n%C3%A3o-se-constrangem>>. Acesso em 25/09/2020.

²³³ “É por isso que o século XX – sempre ele! – embriagou-se no poder dos juízes e enlouqueceu magistrados com tais sandices: ainda que sem preparo rigorosamente aristocrático para compreensão e decisão de elevadas questões de Estado (geopolítica, por exemplo, não consta no currículo mínimo de Direito, ao menos não ainda), como vimos e vemos na segunda metade do século e, lastimavelmente ainda na entrada do século XXI, constituindo-se aqui o mais grave desvio democrático a ser enfrentado em nosso tempo.

Mas que dizer de um tempo onde a representação política não é ideológica, nem pode tomar decisões políticas? Que dizer de um tempo em que as decisões políticas são tomadas em repartições públicas jurisdicionais, nas quais nem há legitimação democrática nem muito menos preparo intelectual no que tange ao universo do político? Que dizer de um tempo onde a cidadania é interdita em sua cidadania (o pleonasmo é aqui imperativo) e submetida a fragmentações identitárias absolutamente desideologizantes?” HORTA, José Luiz Borges. *Dialética do Poder Moderador: Ensaio de uma ontoteleologia do Estado do Brasil*. Tese de Titularidade. Belo Horizonte: UFMG, 2021, p. 36.

A decisão foi tomada apesar de Zema defender publicamente o fim de privilégios para categorias que o partido dele chama de elite do funcionalismo público.

O deputado estadual Guilherme da Cunha (Novo), da mesma sigla de Zema e da base de governo, criticou mudanças feitas na proposta original, de autoria do TJMG. Segundo ele, as alterações foram realizadas um dia antes da votação na Assembleia Legislativa, às vésperas do recesso parlamentar e transformaram o texto no que ele chamou de ‘Trem da Alegria’, aumentando privilégios ao Judiciário.

De acordo com o parlamentar, o projeto inicial previa cortes de benefícios considerados indevidos pelo Conselho Nacional de Justiça.

Ao criticar os colegas pela aprovação da proposta, o deputado se indispôs e recebeu como resposta dos pares que, já que o Novo era contra o projeto, o governador poderia vetá-lo, o que não ocorreu.²³⁴

Certamente, porém, há muito mais espaço para se discorrer acerca do papel da Justiça brasileira nas constantes crises pelas quais o país passa²³⁵. Nosso esforço, porém, se concentra nas distorções patrimonialistas no Estado brasileiro.

Durante a pandemia de COVID-19, por exemplo, evidenciou-se o caráter patrimonial das carreiras do Poder Judiciário a partir de outro privilégio:

²³⁴ ZEMA SANCIONA MAIORES GRATIFICAÇÕES PARA O JUDICIÁRIO, APESAR DE DEFENDER FIM DE PRIVILÉGIOS. Redação Itatiaia, 2021. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/noticia/zema-sanciona-maiores-gratificacoes-para-o-judiciario-apesar-de-defender-fim-de-privilegios>. Acesso em: 15/01/2021.

²³⁵ “Perante a nudez do Estado-juiz, de mais nada os próprios magistrados precisam mover-se e interferir, como igualmente as cúpulas do Ministério Público e dos aparatos policiais. Na Ordem Constitucional de 1988, nada obstante, não há possibilidade de reversão desse cenário, razão pela qual a cada momento mais e mais brasileiros e brasileiras despertam para a imperativa reconstitucionalização do País, com profundos ajustes na estrutura jurisdicional, persecutória e policial – as prerrogativas constitucionais que os tornam imunes a quaisquer responsabilizações e aptos a abusos como os escrutinados nesta obra precisam desaparecer, assim como seguimos na urgência da declaração e efetivação dos direitos fundamentais. A eufemística *cooperação internacional de autoridades forenses*, sob a qual se esconde um atentado à *soberania brasileira* (e que efetivamente pilhou parques industriais inteiros do País, restando-nos crer na ignorância geopolítica das castas forenses, para não ter de imputar-lhes crimes de *lesa majestade*), precisa ser meticulosamente extirpada do horizonte brasileiro – e somente uma nova Constituição poderá fazê-lo, já que o Velho Texto de 1988, sabemos, não mais sustenta sequer a sacrossanta presunção de inocência.” HORTA, José Luiz Borges. A autópsia do Direito? In: BROCHADO, Mariah (Org.); et.al. *Olhar distanciado sobre o combate à corrupção: o caso Lava Jato entre direito e política*. Curitiba: CRV, 2020, p. 17.

a vacinação. Diferentes do restante da população, diversos órgãos do Judiciário se viram na posição de demandar preferência na vacinação. É certo que autoridades públicas essenciais e sensíveis ao funcionamento da máquina pública brasileira (presidente, vice-presidente, ministros etc.) devem ser vacinados em função da estabilidade e da segurança nacional. O que se observa aqui, porém, é diferente disso:

O STF (Supremo Tribunal Federal) pediu para o [Instituto Butantan](#) e para a [Fiocruz](#) (Fundação Oswaldo Cruz) a reserva de vacinas contra a covid-19 para o corpo de funcionários. As solicitações foram enviadas separadamente para cada um dos fabricantes. Pediam a separação de 7.000 em cada.

O 1º pedido tornado público, da Fiocruz, resultou na [demissão](#) do secretário de Serviços de Saúde da Corte, Marco Polo Dias Freitas, na 2ª feira (28.dez.2020). O ofício com o pedido ao Instituto Butantan foi obtido pelo jornal *Folha de S.Paulo*.²³⁶

Ainda que seja gravíssima a situação até aqui já retratada, essa talvez fosse menos complexa se localizada somente nas esferas estatais já evidenciadas. Porém, ao refletirmos sobre outras carreiras de Estado, a situação do patrimonialismo aqui retratado continua a ser observada. Inúmeros casos de “fura-fila” na vacinação no Brasil foram observados nos estados e municípios em outras esferas de poder. Por exemplo:

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais instalou uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) para investigar a suspeita de que servidores estaduais tenham furado a fila de vacinação contra a covid-19. É a primeira vez que o governador Romeu Zema (Novo), eleito com a promessa de combater privilégios, enfrenta uma CPI.

[...]

Zema anunciou nesta quinta-feira, 11, a demissão do secretário de Saúde, Carlos Eduardo Amaral. Em sua defesa, Amaral afirmou que o Plano Nacional de Imunização (PMI) prevê a vacinação dos profissionais de saúde, e disse que sua vacinação se justificava por ter feito visitas a campo. Ao menos um assessor próximo ao governador, que não trabalha na área da Saúde, tomou a vacina.

²³⁶ STF PEDIU RESERVA DE VACINAS PARA O BUTANTAN E A FIOCRUZ NO MESMO DIA. Poder 360, 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/justica/stf-pediou-reserva-de-vacinas-para-o-butantan-e-a-fiocruz-no-mesmo-dia/>>. Acesso em: 17/01/2021.

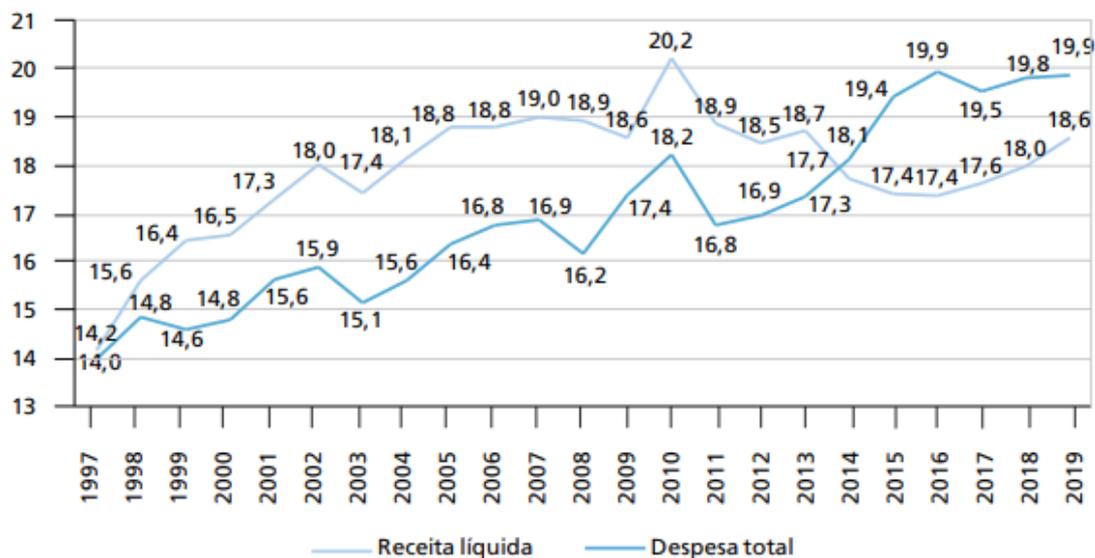
Nicolau Coimbra Campedelli trabalha na Diretoria Central de Relação com a Imprensa, vinculada à Secretaria-Geral do Estado. Todo o alto escalão da Secretaria de Saúde, subsecretários, assessores de comunicação e de cerimonial da pasta, além de funcionários de gabinete, foram imunizados, totalizando 806 servidores.²³⁷

É proveitoso observar aqui que o (agora ex-) secretário de Saúde de Minas Gerais, Carlos Eduardo Amaral, fora demitido após as ocorrências descritas na reportagem. Isso deixa mais do que explícito o papel e a força da opinião pública e da mídia, mais especificamente, na construção de uma imagem do que é o Estado no Brasil. Enquanto práticas patrimonialistas como essa ocorrerem, tal imagem, trespassada e construída para a população, será a de um Estado ineficiente, lotado de privilégios e que deve ser reduzido ao seu tamanho mínimo.

No gráfico a seguir é possível observar, em caráter introdutório, a complexidade da questão econômica do Estado brasileiro:

²³⁷ AUGUSTO, Leonardo. Governo de Minas é alvo de CPI por ‘fura-fila’ na vacinação. Uol, 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/03/13/governo-de-minas-e-alvo-de-cpi-por-fura-fila-na-vacinacao.htm>>. Acesso em: 16/03/2021.

GRÁFICO 2
Brasil: receita líquida e despesa total do governo central
 (Em % PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Resultado do Tesouro Nacional (última atualização em 28/1/2020).

238

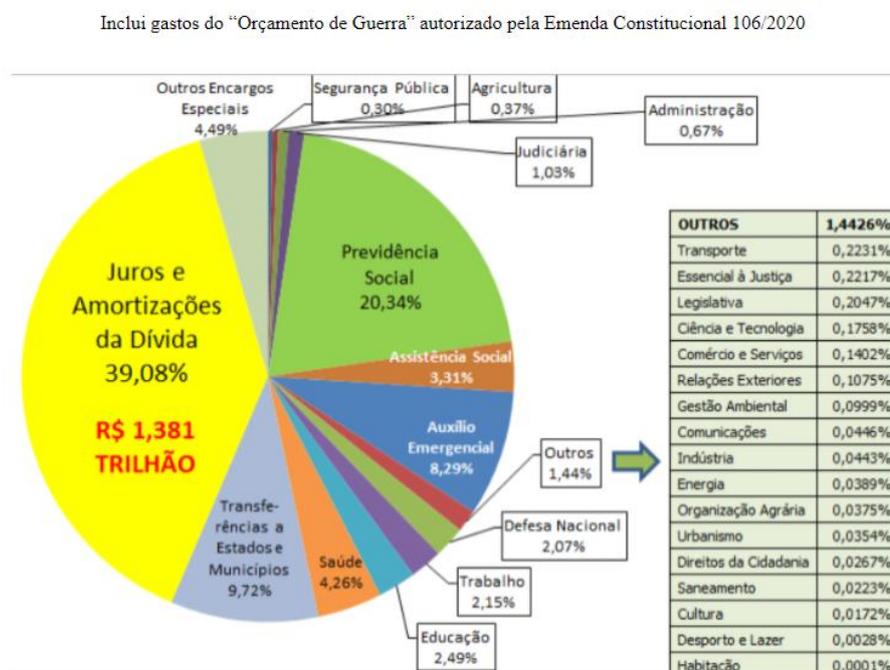
Sobre tal gráfico, temos que:

O resultado primário das contas públicas consiste na relação entre as receitas e despesas do governo central, excluídas as despesas financeiras para fins de pagamento de juros e amortizações da dívida pública e as contas de estados, municípios e Distrito Federal. O gráfico 2 [gráfico anterior] expõe sua trajetória no período entre 1997 e 2019. A receita líquida representa o que o governo central possui para honrar despesas, isto é, excluindo-se as transferências obrigatórias por repartição de receitas para os demais entes federados. A diferença entre a receita líquida e a despesa total do governo central indica a economia para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, notoriamente chamado de superávit primário. Observa-se que, por quase duas décadas, o superávit foi alcançado mesmo em períodos de baixo crescimento econômico, como entre 2001 e 2003. Trata-se do resultado do esforço de contenção de gastos públicos a fim de honrar os compromissos da dívida pública e manter a capacidade de refinaranciar a dívida.²³⁹

²³⁸ CAVALCANTE, Pedro; *et.al.* Crise fiscal e reforma do Estado: uma análise longitudinal das contas públicas federais. IPEA, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/55319/Desktop/201216_lv_reformas_do_estado.pdf>. Acesso em: 02/10/2021.

²³⁹ *Idem.*

Se levarmos em consideração as despesas financeiras para fins de pagamento de juros e amortizações da dívida pública, temos que:



Fonte: https://www1.sioop.planejamento.gov.br/OvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqik04&anonymous=true&sheet=SH06

240

Na análise dos dois primeiros gráficos apresentados, já é possível observar, em um quadro geral, indícios graves de um sequestro das razões de Estado constitucionalmente previstas (educação, saúde, segurança pública etc.) em virtude das despesas relacionadas aos juros e à amortização da dívida, por exemplo. Nota-se, também, a dificuldade de resolução dos problemas socioeconômicos brasileiros, a partir do momento em que há, a partir de 2013, mais despesas totais do que a receita líquida, engessando a possibilidade de investimento e rearranjos institucionais dentro do Estado brasileiro. O

²⁴⁰ FATTORELLI, Maria Lúcia; *et.al.* Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020. Auditoria Cidadã, 2021. Disponível em: < <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/> >. Acesso em: 03/10/2021.

gráfico²⁴¹ a seguir corrobora tal percepção, a partir da demonstração do tamanho da dívida pública brasileira com o passar dos anos:



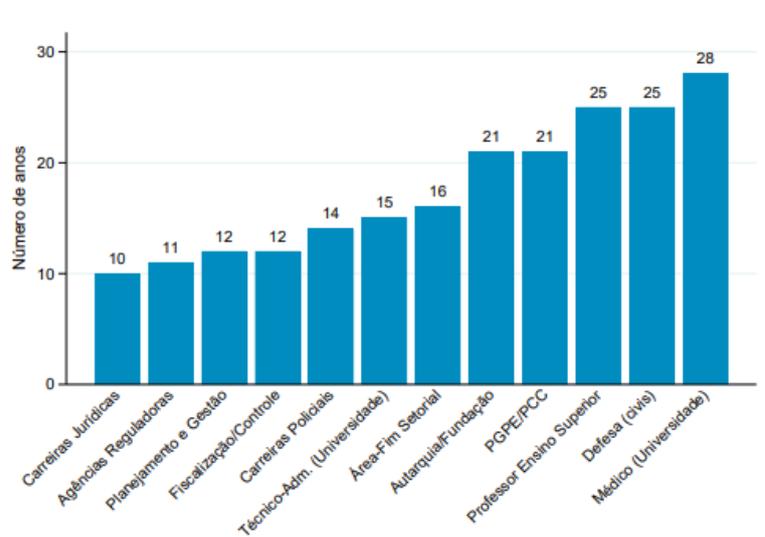
Ao nos depararmos com a estrutura de certas carreiras de Estado, por outro lado, não necessariamente o problema se encontra no salário máximo ao qual o servidor pode chegar. O tempo na progressão de carreira também possui representatividade na situação aqui retratada:

[...] em algumas carreiras, em apenas uma década se chega ao seu topo. É o caso, principalmente, das carreiras jurídicas, em que um servidor começa ganhando mais de 20.000 reais mensais e rapidamente chegam perto do teto do funcionalismo público – 39.000 reais. Alguns exemplos: Um médico leva 28 anos para chegar ao maior patamar da carreira. Um professor de ensino superior e um funcionário do ministério da Defesa, 25. Enquanto que juízes, promotores e procuradores, levam 10 anos.²⁴²

²⁴¹ EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA DESDE 1978: UM GRÁFICO PARA VOCÊ REFLETIR. Infomoney, 2017. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/colunistas/terraeco-economico/evolucao-da-divida-publica-brasileira-desde-1978-um-grafico-para-voce-refletir/>>. Acesso em: 02/10/2021.

²⁴² BENITES, Afonso. Servidor federal custa duas vezes mais que um trabalhador privado, aponta Banco Mundial. El País, 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/09/politica/1570579278_327245.html>. Acesso em: 02/10/2019.

Figura 11 TEMPO DE SERVIÇO MEDIANO ATÉ CHEGAR AO ÚLTIMO NÍVEL DA CARREIRA POR GRUPOS DE CARREIRA

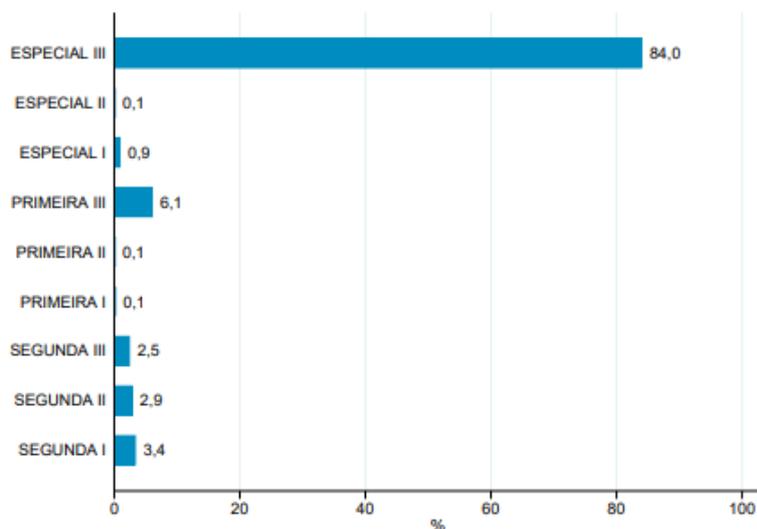


Fonte: SIAPE – governo federal.

243

²⁴³ GESTÃO DE PESSOAS E FOLHA DE PAGAMENTOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO – O QUE OS DADOS DIZEM? Banco Mundial, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Sector-P%C3%BAblico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>>. Acesso em 04/10/2019.

Figura 14 EXEMPLO DA DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES PELOS NÍVEIS DE CARREIRA, EM 2018
(CARGO AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – NS)



Fonte: SIAPE – governo federal.

244

As disparidades nas progressões exemplificadas nos últimos gráficos, por exemplo, acabam por moldar servidores que recebem o máximo de salário por boa parte da carreira. Além das implicações na descrição de um novo modelo de patrimonialismo, o fato em questão também indica a possibilidade de queda no incentivo ao trabalho no Estado com o passar dos anos de um servidor. Ao alcançar o teto antecipadamente, o incentivo financeiro para o trabalho de um servidor entra em estagnação.

Por outro lado, porém, a tabela a seguir exemplifica a existência do mesmo problema na esfera do Poder Executivo se levarmos em consideração os dados a partir de 1995 e a melhora de tais indicadores no ano de 2019, por exemplo:

²⁴⁴ *Idem.*

TABELA 2
Amplitude salarial da remuneração inicial e final em carreiras selecionadas (1995 e 2019)
 (Em %)

Carreiras	Amplitude entre remuneração inicial e final	
	2019	1995
Auditor federal de finanças e controle (carreira de finanças e controle)	43	6
Procurador da Fazenda Nacional (carreira de procurador da Fazenda Nacional)	30	8
Especialista em políticas públicas e gestão governamental (carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental)	43	26
Auditor fiscal da Receita Federal do Brasil (carreira tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil)	44	6
Técnico federal de finanças e controle (carreira de finanças e controle)	72	44

Fonte: Brasil (1995) e PEP/ME. Disponível em: <painel.pep.planejamento.gov.br>. Elaboração do autor.

245

Ademais, a justificativa de salários acima da média do mercado privado como incentivo para o trabalhador ingressar em uma carreira de Estado não pode ser utilizada como justificativa para o cenário patrimonialista e anárquico que observamos. Isso, pois ao analisar a diferença entre o mercado privado e o setor público, o Brasil não se encontra em grande disparidade com o cenário internacional:

Conforme o estudo, de maneira geral, os servidores públicos das três esferas (municipal, estadual e federal) recebem 19% a mais do que seu equivalente na iniciativa privada. Não é um dado que se diferencie do resto do mundo. A média mundial é de 21%. A distorção se dá, contudo, quando se analisa os servidores separadamente. Os federais têm prêmios salariais 96% maior do que os trabalhadores privados. Os estaduais, 36%. Enquanto que os municipais não ganham mais do que a média dos particulares.²⁴⁶

Ainda que não haja disparidade entre os valores salariais de mercado e os valores pagos nas esferas municipais, uma vez que não há, por exemplo,

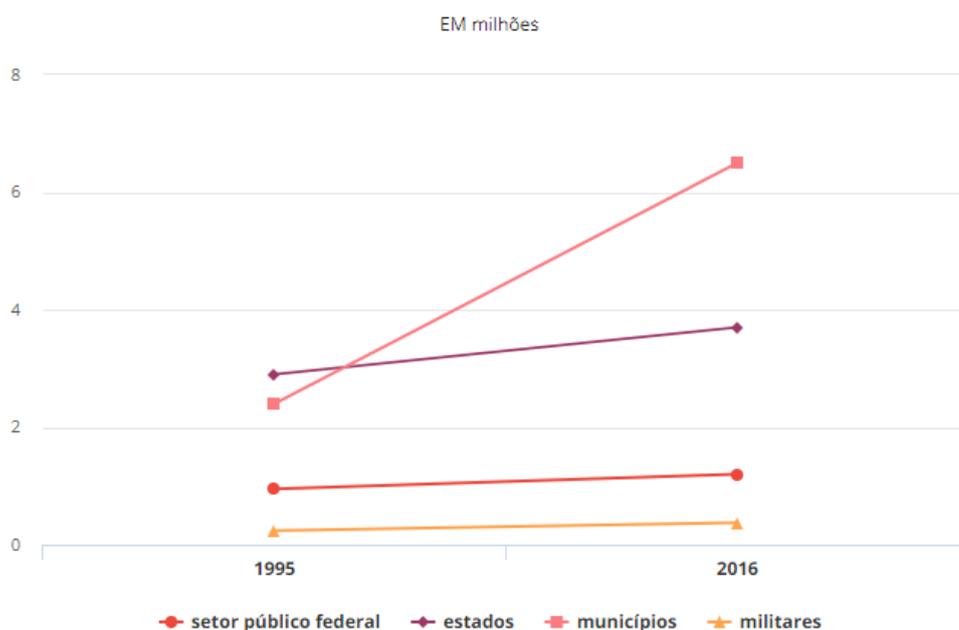
²⁴⁵ LOPEZ, Felix. O lugar do funcionalismo federal no setor público nacional. IPEA, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/55319/Desktop/201216_lv_reformas_do_estado.pdf>. Acesso em: 20/12/2020.

²⁴⁶ *Idem.*

servidores forenses no plano municipal, não é possível descartar os municípios da equação do problema apresentado:

Segundo os dados compilados pelo Ipea, o total de vínculos trabalhistas no serviço público municipal saltou 175% em 20 anos, de 2,4 milhões, em 1995, para 6,5 milhões, em 2016. Com isso, a participação dos funcionários públicos municipais no total de servidores do País passou de 38% para 57%, no mesmo período.²⁴⁷

Evolução do número de servidores públicos ativos

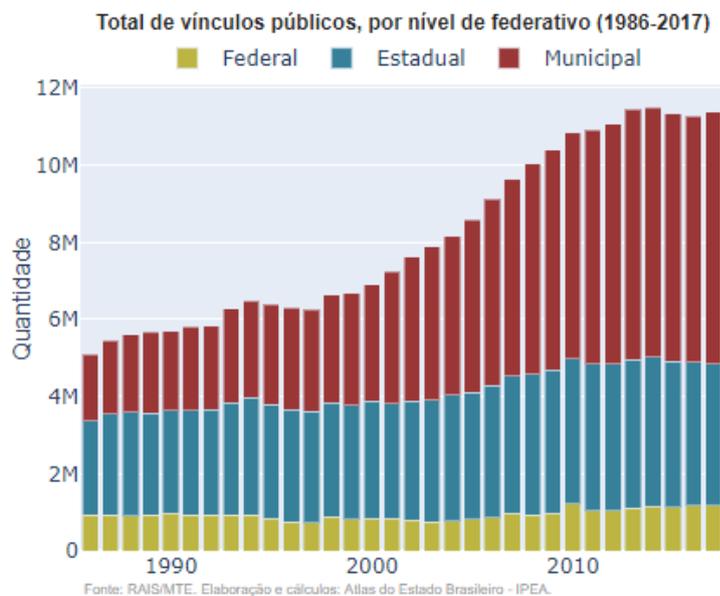


248 Fonte: Ipea

²⁴⁷ NEDER, Vinicius. Total de servidores públicos aumenta 83% no País em 20 anos. Estadão, 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,total-de-servidores-publicos-aumenta-60-no-pais-em-20-anos-aponta-ipea,70002650407>>. Acesso em: 03/10/2019.

O dado aqui apresentado é proveitoso para a realização da seguinte observação: as problemáticas aqui tratadas não se resumem ao diagnóstico neoliberal de inchaço do Estado e busca por um Estado mínimo. Parte considerável do problema está na desorganização estatal, inclusive no pacto federativo.

²⁴⁸ LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. Três décadas de funcionalismo brasileiro – Atlas do Estado brasileiro. IPEA, 2017. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>>. Acesso em 25/09/2020.



249

Dados comparativos mostram, por outro lado, que os municípios, mesmo não possuindo Judiciário, Ministério Público ou polícias, registraram a menor remuneração média: R\$ 3 mil em 2017. Em relação aos outros poderes, a remuneração média do Judiciário federal é o dobro do salário do executivo federal: R\$ 16 mil contra R\$ 8 mil, respectivamente, em 2017. Além disso, no Legislativo federal, o salário médio em 2017 foi equivalente a 90% da remuneração do Judiciário: em torno de R\$ 14,3 mil. No funcionalismo estadual, o salário médio do executivo (R\$ 5,1 mil) corresponde a 40% das remunerações do Judiciário (R\$12 mil) e 51% da remuneração do Legislativo (R\$ 8,4 mil).²⁵⁰

No que tange ao Legislativo, para além dos recortes das distorções no funcionalismo público em geral, é necessário analisar a situação do sistema dos

²⁴⁹ ALVARENGA, Darlan. Gasto anual do país com servidor público ativo chega a R\$725 bilhões, aponta IPEA. G1, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/18/gasto-anual-do-pais-com-servidor-publico-ativo-chega-a-r-725-bilhoes.ghtml>>. Acesso em 04/10/2019.

²⁵⁰ *Idem.*

Tribunais de Contas no Brasil. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo é um exemplo explícito do sequestro de recursos e do funcionamento do Estado para benefício próprio.

Os cinco conselheiros recebem remunerações (R\$ 30.471) superiores às do prefeito (R\$ 24,1 mil), e dois recebem auxílio-moradia (R\$ 4.377), o que faz com que ganhem ‘supersalários’ acima do teto de R\$ 33,7 mil dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

[...]

O TCM conta com cerca de 650 funcionários, sendo que 175 deles são comissionados (indicados por conselheiros), e apenas outros 168 são auditores, ou seja, os funcionários responsáveis pela atividade fundamental do órgão: análise técnica de contratos, editais e projetos do município.

[...]

Entre os comissionados proliferam pessoas próximas a vereadores, ex-vereadores e outras figuras influentes. Em outubro, Michele Miguel foi nomeada para o cargo de ‘assessora de gabinete 1’, com salário de quase R\$ 24.500. Ela é mulher do ex-vereador (2005-2016) Aurélio Miguel (PR), que tem sido alvo de investigações (algumas arquivadas) do Ministério Público do Estado por suposto recebimento de propina.

Outro caso de destaque é o de Fábio Goulart, também assessor de gabinete, que é filho do deputado federal Antônio Goulart (PSD), que foi vereador por cinco mandatos. Rodrigo Goulart, irmão de Fábio, é vereador atualmente.²⁵¹

Veja o Tribunal de Contas da União:

Levantamento feito pelo Estado mostra que 716 auditores recebem salários que chegam R\$ 39,3 mil, o limite do funcionalismo público. A relação inclui 124 servidores em atividade e outros 592 do quadro de inativos.

Entre os benefícios, estão gratificação por desempenho, licenças-prêmio, verbas de viagens ao exterior e indenizações por mudanças. Atualmente, o órgão possui um quadro de cerca de 2.300 auditores e técnicos da ativa e outros 2.100 aposentados.

Na folha salarial do TCU, entre julho de 2018 e junho deste ano, a

²⁵¹ SETO, Guilherme. Tribunal de Contas da cidade de SP acumula mordomia e supersalários. Folha de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/01/1947866-tribunal-de-contas-da-cidade-de-sp-acumula-mordomia-e-supersalarios.shtml>>. Acesso em 29/09/2020.

quantidade média de pagamentos que atingem o teto constitucional é de 755 entre auditores e técnicos da ativa e 786 aposentados.

[...]

Um dos casos é o do analista de controle externo José Moacir Cardoso da Costa, que recebeu R\$ 534.828,27 líquidos em dezembro de 2018, porque tinha direito a 72,5 dias de férias e a 12 meses de licença-prêmio. Outros dois analistas receberam R\$ 425.348,07 e R\$ 343.299,73 no mês de aposentadoria no fim do ano passado. As regras para os novos funcionários não admitem licença-prêmio, mas apenas licença-capacitação, em que não se recebem valores.

Vinte e dois auditores receberam um salário bruto superior a R\$ 100 mil durante algum mês no período. Entre aposentados, esse número chegou a 57.

[...]

Há também caso de um auditor que embolsou líquidos R\$ 156 mil em março de 2019 pelo chamado abono permanência - verba que o Tribunal paga para que funcionários com direito a aposentadoria não se aposentem.

O maior salário na ativa foi pago a uma auditora que fez mudança e embolsou líquidos R\$ 168.423,28 no mês de janeiro. O Tribunal paga até três salários limpos de acordo com a quantidade de dependentes do funcionário removido de local.²⁵²

Acrescida à problemática dos salários, os auxílios oferecidos para os servidores caracterizam privilégios destoantes da realidade do Estado. É nesse cenário que podemos observar uma ação patrimonialista bem-sucedida, na qual se expandiu o benefício do auxílio-saúde dos servidores:

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) atualizou o modelo de pagamento indenizatório do auxílio-saúde para conselheiros titulares, conselheiros substitutos e procuradores junto ao Ministério Público de Contas (MPC). A decisão, tomada em 5 de maio deste ano, abrange agora os dependentes dos membros ativos e também inativos, diferentemente do benefício original proposto e em vigor desde agosto de 2019.

O valor do auxílio consiste em 10% do salário bruto de cada cargo. Atualmente, o vencimento é fixado em R\$ 35.462,22 para

²⁵² NO TCU, SALÁRIO PAGO PELO TETO VIRA ROTINA. Estado de Minas, 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/08/23/interna_politica,1079356/no-tcu-salario-pago-pelo-teto-vira-rotina.shtml>. Acesso em: 01/10/2020.

conselheiros e procuradores e R\$ 33.689,11 para conselheiros substitutos.

Logo, a quantia pode chegar a R\$ 3,5 mil ao mês. Em Minas Gerais, há nove conselheiros titulares, quatro conselheiros substitutos e sete procuradores junto ao MPC.²⁵³

Em resumo, os principais órgãos responsáveis pelo controle externo de contas, pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos federativos e federados da Administração Pública direta e indireta também possuem funcionários que recebem honorários acima do teto constitucional e privilégios desproporcionais. Entre eles, o cenário se repete no que tange o pagamento de pensões:

Ministro do Tribunal de Contas da União e ex-deputado Adhemar Ghisi deixou quatro pensões para a viúva, Sônia Balsini, no valor total de R\$ 92 mil. O pensionista Pedro de Góes Monteiro recebe pensões acumuladas no valor de R\$ 76,6 mil, deixadas por um ministro do TCU e pela mãe, servidora do tribunal. Marlete Peixoto Coelho recebe R\$ 79 mil como pensionista de ministro do TCU e como aposentada do tribunal.

Esses são os casos extremos de acúmulos de pensões e aposentadorias no TCU que resultam em rendas muito acima do teto remuneratório dos servidores públicos – R\$ 39,2 mil. O Supremo Tribunal Federal (STF) aprovou há oito meses a aplicação do teto sobre a soma de pensões e aposentadorias.

[...]

O próprio TCU, responsável pela legalidade na aplicação de recursos públicos da União, afirma que (...) aguarda informações de servidores, aposentados e pensionistas quanto ao recebimento de benefícios em outros órgãos públicos, para que o corte seja feito de forma conjunta.

Mas nem a elaboração de um cadastro conjunto impedirá o pagamento de valores acima do teto. Isso porque o Supremo deixou uma brecha na sua decisão (Tema nº 359 de repercussão geral). Ela só vale para pensões instituídas a partir da Emenda Constitucional 19/1998, que prevê justamente a aplicação do teto sobre a soma de

²⁵³ MURATORI, Matheus. TCE-MG inclui conselheiros e procuradores inativos em auxílio-saúde. Estado de Minas, 2021. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/05/18/interna_politica,1267904/tce-mg-inclui-conselheiros-e-procuradores-inativos-em-auxilio-saude.shtml>. Acesso em: 19/05/2021.

remuneração, aposentadoria e pensão. Benefícios acumulados gerados antes de 4 de junho de 1998 serão mantidos.²⁵⁴

Por outro lado, ainda que os dados sejam trabalhados de forma geral, talvez aqui seja necessária reiterar a seguinte observação: a ação patrimonialista dentro das carreiras de Estado não abarca a totalidade do serviço público e não se evidencia somente pelos demonstrativos salariais. É preciso ter em mente, por exemplo, a ação de lobby realizado para a manutenção das condições apresentadas.

Em trabalho intitulado *Representação de interesses na arena legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)* e publicado pelo IPEA, Manoel Leonardo Santos cobre a série histórica dos anos de 1983 a 2012 no que diz respeito à atuação de grupos de interesse no Legislativo Federal. A tabela²⁵⁵ seguir compila parte dos resultados observados no estudo (na tabela, o incremento constitui-se da diferença entre o biênio 2011-2012 e o biênio 1983-1984):

²⁵⁴ VAZ, Lúcio. Pensionistas do TCU tem quatro fontes de renda que somam R\$ 92 mil. *Gazeta do Povo*, 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/lucio-vaz/normas-de-abate-teto-tcu-permite-acumulo-de-pensoes/>>. Acesso em: 15/04/2021.

²⁵⁵ SANTOS, Manoel Leonardo. *Representação de interesses na arena legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. In: *Texto para discussão*. Brasília: IPEA, 2014, p. 19.

TABELA 1
Órgãos do Estado e entidades da sociedade civil na evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012)

Órgãos e entidades	Biênio 1983-1984 (a)	Biênio 2011-2012 (b)	Incremento (b – a)	Maior valor da série
Instituições financeiras	1	1	0	1
Agências reguladoras	0	7	7	8
Ministérios	12	26	14	26
Tribunais	0	5	5	13
Órgãos de controle	0	5	5	6
Conselhos	1	1	0	1
Secretarias ministeriais	0	5	5	5
Estado	2	0	-2	2
Fundações e institutos	1	5	4	5
Departamentos	0	2	2	3
Governos subnacionais	0	0	0	1
Procuradorias	0	1	1	3
Outros	0	8	8	10
Total Estado	17	66	49	-
Representação sindical	11	43	32	46
Associações livres	5	43	38	56
Representação profissional	6	5	-1	8
Sociedade	0	1	1	3
Organizações não governamentais (ONGs)	0	1	1	3
Centrais sindicais	0	2	2	4
Outros	4	5	1	5
Total sociedade civil	26	99	73	-
Instituições financeiras	2	3	1	5
Grandes corporações	1	8	7	10
Outros	0	1	1	1
Fundações e institutos	0	1	1	1
Outros	1	2	1	3
Total outros	4	14	10	-

Fonte: Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, 2012.

Uma das observações iniciais acerca dos dados é sobre os atores públicos como grupo de pressão:

Os números que mostram o incremento na representação de órgãos do Estado indicam duas especulações sobre seus fatos geradores: a fragmentação do Executivo e a especialização da burocracia. Como se vê, o incremento do cadastramento está concentrado no aumento do número de ministérios representados (incremento de quatorze cadastros) e das secretarias ministeriais (incremento de cinco), assim como nos órgãos de controle (incremento de cinco) e das agências reguladoras (incremento de sete). Outro aspecto que parece relevante é a participação do Judiciário, mas este tem um padrão diferente. Embora o incremento entre o primeiro e o último biênio seja de apenas cinco, registra-se na coluna do maior valor da série

que dezesseis tribunais chegaram a cadastrar assessores parlamentares na Câmara dos Deputados. Mais precisamente no biênio 2001-2002.²⁵⁶

Como já tratado aqui, a mera existência de grupos de pressão não caracterizaria necessariamente um sintoma ou distúrbio do sistema democrático nacional. Pelo contrário, existem iniciativas democráticas de projetos de lei cujo objeto é precisamente a regulamentação do lobby.²⁵⁷ Nota-se, também, que a tabela anterior abrange somente uma pequena parte dos lobistas presentes no cenário brasileiro (somente os cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados). Por outro lado, durante negociações da Reforma da Previdência apresentada durante o governo de Jair Messias Bolsonaro²⁵⁸, por

²⁵⁶ *Idem.*

²⁵⁷ “O PL 1202 de 2007 tem aparecido nas discussões do Congresso no ano de 2020. “Pronto para votação há quase três anos e depois de passar meses com regime de urgência, o [PL 1202/2007](#), que trata da regulamentação do lobby como atividade no Brasil, começa 2020 com apenas 1,8% de chances de aprovação. É o que mostram os dados do **Aprovômetro**, a ferramenta preditiva do JOTA que tem ajudado empresas e organizações nas suas estratégias e tomadas de decisões.

Em 2019, a ferramenta do JOTA previu [corretamente resultado de 97,5% de projetos arquivados e de 72% de propostas que viraram lei.](#)”

PL DA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY COMEÇA O ANO SÓ COM 1,8% DE CHANCE DE APROVAÇÃO. Jota, 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras-2-0/regulamentacao-do-lobby-aprovometro-23012020>>. Acesso em: 24/04/2020.

²⁵⁸ Em um contexto geral, sobre o Presidente e as “políticas del desconcierto”, diz Gonçal Mayos:

“La Gran recesión post2007, la austeridad, la turboglobalización y los cambios tecnológicos han provocado un desconcierto aún superior, sobre todo por un inquietante contexto económico que en los 1960 no se daba en Occidente. Especialmente los populismos han detectado y usado políticamente los malestares fruto de la creciente escisión entre los vencedores y perdedores por esos grandes cambios.

[...]

De ahí proviene gran parte del predicamento actual de autoritarismos o iliberalismos a lo Putin, Xi Jinping, Trump, Le Pen, Orbán, Bolsonaro, Erdogan... Muchas veces se añora el viejo Estadonación sintiendo que ha perdido agencia y capacidad de proteger la población sin que –en cambio- emerja una clara, ordenada y protectora gobernanza que los sustituya.

[...]

exemplo, parte do lobby observado ofuscava interesses públicos e contribuía na manutenção de uma elite representativa afastada da realidade econômica do Brasil.

As principais associações nacionais de magistrados já iniciaram conversas com senadores para tentar reverter pontos da [reforma da Previdência](#).

[...]

‘O que temos ressaltado é que o Senado não pode ser um carimbador da reforma que veio da Câmara’, disse o presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), Fernando Mendes, ao defender mudanças nos três pontos.

[...]

Pela experiência das articulações entre os deputados, as associações acreditam que haverá resistência em relação a alíquotas, por exemplo, e que pensão por morte deve ser mais suscetível à pressão. Pela proposta, a alíquota da contribuição à Previdência dos servidores públicos poderá chegar até 22% para a faixa salarial que superar R\$ 39 mil.

No caso da pensão por morte, pelo texto aprovado na Câmara, tanto para os trabalhadores do setor privado quanto para os do serviço público, o benefício passa a ser de 60% do valor mais 10% por dependente adicional. Assim, se houver apenas um beneficiário da pensão, ela será de 60%; se houver dois, de 70%; e assim por diante, até o limite de 100%.

A discussão sobre pensão por morte no plenário da Câmara dos Deputados foi um dos momentos mais tensos para a equipe econômica, que precisou negociar a [edição de uma portaria sobre o assunto](#) com a bancada evangélica e a oposição.²⁵⁹

Actitudes autoritarias y autocráticas –que se perciben en muchos de los líderes y movimientos populistas- son consentidos e incluso celebrados por partes considerables de la población como una ‘necesidad’ e intento ‘sincero’ de no demorar las reformas y decisiones. Ello es sin duda clave para entender la popularidad persistente de por ejemplo Donald Trump, que está superando notables reveses nacionales –impeachment, dimisiones de miembros importantes de su equipo- e internacionales –fracasos militares y retrasos en desmilitarizaciones prometidas-.” MAYOS, Gonçal. Crisis Neoliberal, Políticas Del Desconcierto y Autoritarismos Populistas. *In: Clivatage*, n. 8, p. 194-237.

²⁵⁹ JUÍZES FAZEM LOBBY COM SENADORES PARA TENTAR REGRAS MAIS BRANDAS NA PREVIDÊNCIA. *Gazeta do Povo*, 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/juizes-lobby-senadores-regras-brandas-previdencia/>>. Acesso em 10/04/2020.

A manutenção do patrimonialismo contemporâneo que se dá em função da atuação de grupos de servidores e membros do Estado de forma organizada não se confunde com práticas de corrupção ativas e passivas, advocacia administrativa, *lobby ilícito* e improbidade administrativa, por exemplo. Porém, ferem internamente o Estado e seu papel perante a sociedade de forma tão complexa quanto os outros problemas anteriormente elencados.

Se é verdade que o lobby lícito pode trazer diversas contribuições positivas, também é verdade que os lobbies podem ocasionar problemas. Neste trabalho chamamos a atenção para três problemas em especial: crimes contra a administração pública, resultantes de lobby ilícito; desequilíbrio de poder e concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados.

[...]

Por outro lado, segmentos sociais mais bem financiados têm melhores condições para manter lobbies influentes em defesa de seus interesses. Atuando em conjunto, estas duas tendências podem instaurar um desequilíbrio de influência em favor de lobbies que defendem interesses especiais, ou seja, interesses de segmentos sociais estreitos, bem organizados e fartamente financiados. Este desequilíbrio pode levar os decisores a conceder privilégios injustificáveis – ainda que não ilegais – para interesses especiais que contam com lobbies fortes. Não entendemos que toda política de apoio a segmentos sociais específicos seja indefensável. Existem políticas públicas que procuram corrigir injustiças históricas (p.ex.: benefícios para comunidades indígenas ou quilombolas). Outras procuram promover a igualdade de oportunidades e combater a discriminação (p.ex.: benefícios para portadores de deficiência; promoção da igualdade de gênero; combate à homofobia).²⁶⁰

Paulo Bonavides, por sua vez, ao tratar do problema do *lobby*, dos grupos de pressão e da tecnocracia, aponta exatamente para direções semelhantes às dos cenários aqui já desenhados:

Os grupos de pressão quando atraídos a uma faixa competitiva abrem às vezes o jogo de seus interesses e o público pode então vislumbrar os prós e contras na batalha de argumentos que usualmente se trava [...].

²⁶⁰ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas no Brasil. In: *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Org. de LUCIK, Melina Rocha. Curitiba: Juruá, 2013, p. 11–12

Com o regime tecnocrático, porém, tal não acontece. A tecnocracia pode ser o último grau na deterioração do próprio sistema de grupos e significar apenas o alojamento permanente do grupo no próprio poder, onde seus interesses dominantes aparecem servidos por especialistas convertidos em tecnocratas.²⁶¹

Podemos, ainda, utilizar os ensinamentos de Joaquim Carlos Salgado sobre o *Estado poiético*²⁶² em nossa reflexão acerca da tomada de poder por grupos de pressão com interesses fora do Estado. Para o jusfilósofo,

No Estado poiético, o produto do fazer é o econômico, que nenhum compromisso tem com o ético, e procura, com a aparência de cientificidade, subjugar o político, o jurídico e o social. Não é ético, porque o seu fazer não se dirige a realizar os direitos sociais. Evidentemente, se o Estado realiza os direitos sociais, esse fazer é ético. Cria-se, então, no Estado, um corpo burotecnocrata que passa a exercer a soberania, com total sujeição do político e do jurídico em nome do corpus econômico da sociedade civil. Não se nega que o técnico ou o cientista econômico sejam essenciais no Estado contemporâneo. Não, porém, o tecno-crata, detentor do poder de decisão política, que no Estado democrático não lhe pertence. Com o aparecimento desse aparelho, abre-se uma cisão no Estado: de um lado, a organização ética da sociedade em que as decisões de soberania se dirigem ao bem comum ou à realização de uma ordem social justa e, de outro, a burotecnocracia malabarista, que impõe o fazer do produto econômico sobre o interesse social e jurídico, procurando mostrá-lo, através de sua cartola e de sua hábil prestidigitação, como interesse público absolutamente sobrevalente.²⁶³

²⁶¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Editora Forense, 1994, p. 444. Continua o autor: “A vantagem da tecnocracia para os grupos resultaria na possibilidade de atuar em confortável segredo, instalados no poder, tomando decisões sem audiência da representação democrática tradicional e em bases confidenciais, fora da necessidade de divulgar debates ou de empenhar-se no diálogo aberto que a democracia legitimamente impõe. A dominação tecnocrática poderá enfim significar em alguns casos o monopólio das faculdades decisórias por um grupo de pressão vitorioso (partidário, econômico, militar etc.)” *In: Idem*.

²⁶² “Vem de poiein (fazer, produzir) e se distingue da techné (Lima Vaz). O poiético é o fazer humano para conseguir um resultado, um produto. Exemplo: fazer um móvel. Esse ato que resulta num produto é a poiésis; o meio (como tal) é que é a técnica. Uma razão poiética é uma razão servil; o fato, a coisa conduz a razão. Ex: a construção de uma parede. Quando se pensa ‘como fazer’ há o comando do intelecto. Quando, porém, se põe a fazer, se coloca cada tijolo, mecanicamente, a razão é determinada pela realidade; se se desmancha a parede, então se vê com mais clareza como a razão é determinada pela coisa.” SALGADO, Joaquim Carlos. Estado Ético e Estado poiético. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun., 1998, p. 39.

²⁶³ *Idem*.

Exemplificado e explicitado o problema do patrimonialismo contemporâneo no Brasil, passaremos aqui para uma breve análise acerca das últimas discussões públicas em matéria de propostas legislativas e atuações dos poderes Executivo e Legislativo Federal, na tentativa de compreender os esforços (ou a ausência desses) para o saneamento das distorções patrimonialistas aqui apresentadas. Para tal, analisaremos brevemente a chamada Reforma da Previdência aprovada pelo Senado Federal em outubro de 2019 e as discussões acerca da Reforma Administrativa travadas durante a redação da presente tese.

6.2. A(s) última(s) reforma(s) da(s) Previdência(s)²⁶⁴ e a Reforma Administrativa

De início, é preciso compreender alguns dos aspectos da Previdência brasileira anteriores à análise aqui feita e às próprias reformulações ocorridas nos âmbitos estaduais e federais. O primeiro deles diz respeito não somente à Previdência, mas também à Seguridade Social, prevista na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 194²⁶⁵. Ao recorrermos ao tão desgastado Texto constitucional, observamos que a Previdência Social é um direito garantido expressamente na Constituição²⁶⁶, em inúmeros dispositivos. Porém, desde sua concepção, já é possível observar inicialmente um princípio fundamental: a diferenciação entre o regime geral e o regime próprio da previdência (RGPS e RPPS)²⁶⁷. Nesses termos, já de início, os trabalhadores privados, assim como

²⁶⁴ Não se pode falar somente em uma reforma previdenciária visto que, desde 1988, sete foram as Emendas Constitucionais que versavam sobre reformas na Previdência: a Emenda Constitucional n. 3, de 1993, a EC n. 20, de 1998, a Emenda Constitucional n. 41, de 2003 a Emenda Constitucional n. 47, de 2005, a Emenda Constitucional n. 70, de 2012, a Emenda Constitucional n. 88, de 2015 e a EC n. 103, de 2019

²⁶⁵ “Art. 194: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

²⁶⁶ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 7º:

[...]

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

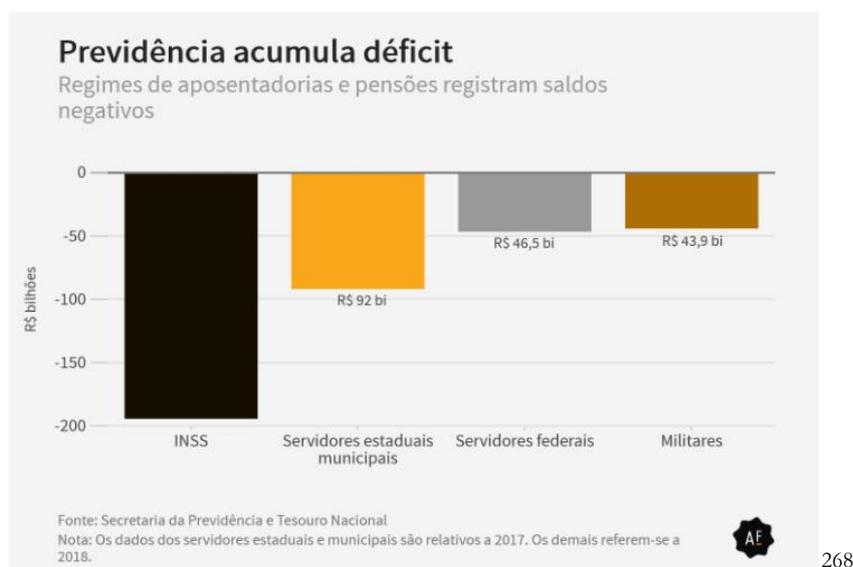
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde.”

²⁶⁷ A previdência social brasileira é organizada em três regimes jurídicos: O Regime Geral de Previdência Social (RGPS); O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos

possuem menores remunerações, também possuem menos benefícios que os servidores públicos.

Não pretendemos defender aqui a inexistência total de benefícios previdenciários para os servidores públicos do Brasil. De fato, se o Estado pretende que os melhores quadros trabalhem e estejam presentes em suas diversas carreiras, é preciso que se ofereça diferenciais. Porém, a distorção previdenciária do sistema brasileiro já possui seu esboço na segregação entre seus cidadãos e indica duas realidades completamente distintas.

Ao tomarmos em consideração o déficit previdenciário brasileiro, nota-se o colapso total do sistema em todas as esferas. A contribuição dos estados e municípios em tal déficit só não supera o regime do INSS:



Titulares de Cargos Efetivos (RPPS); O Regime de Previdência Complementar (RPC). Há quem identifique a existência de um quarto regime, cujos destinatários seriam os militares federais (Marinha, Exército e Aeronáutica) e estaduais (Polícias Militares e Corpos Militares de Bombeiros), visto que, a partir da Lei Federal nº 13.954, de 2019, estes destinatários passam a ter um sistema de proteção social diferente dos sistemas previdenciários existentes. Assim, os regimes previdenciários consistem, inicialmente, em direitos constitucionais que garantiam a subsistência do servidor público e de sua família após sua aposentadoria ou em casos de invalidez ou morte.

²⁶⁸ CUNHA, Ana Rita. A situação da previdência social em 6 gráficos. Aos Fatos, 2019. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/a-situacao-da-previdencia-social-em-6-graficos/>>. Acesso em: 04/10/2021.

Se formos observar a Reforma da Previdência aprovada por meio da PEC de número 103, do governo Jair Bolsonaro, por exemplo, podemos observar que a maioria das mudanças ocorreu no regime privado da previdência e não atacou as principais discrepâncias do sistema apresentadas acima.

Ao analisarmos, por exemplo, as carreiras militares²⁶⁹ em matéria previdenciária, teremos que, em 2018, segundo dados do Tesouro Nacional de 2018, militares inativos e pensionistas representavam apenas 1,16% do total de aposentados no país, mas eram responsáveis por 15,4% do déficit da Previdência Social.²⁷⁰ Em 2019, o déficit em questão ainda aumentou 7,2% e atingiu R\$47 bilhões.²⁷¹ Os gráficos²⁷² a seguir exemplificam tal situação.

²⁶⁹ Cabe aqui referenciar que, teoricamente, militares não se aposentam, mas são encaminhados para a reserva. Na presente tese, porém, consideraremos o paralelo entre aposentadoria e o referido encaminhamento.

²⁷⁰ TEMÓTEO, Antônio; KAORU, Thâmara. Militares são só 1% do total de aposentados, mas representam 15% do déficit. UOL, 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/17/militares-sao-so-1-do-total-de-aposentados-mas-representam-15-do-deficit.html>>. Acesso em 20/09/2020.

²⁷¹ DÉFICIT DA PREVIDÊNCIAS DOS MILITARES FECHA 2019 EM R\$47 BI, ALTA DE 7,2%. Exame, 2019. Disponível em: <<https://exame.com/economia/deficit-da-previdencia-dos-militares-fecha-2019-em-r-47-bi-alta-de-72/>>. Acesso em 22/09/2020.

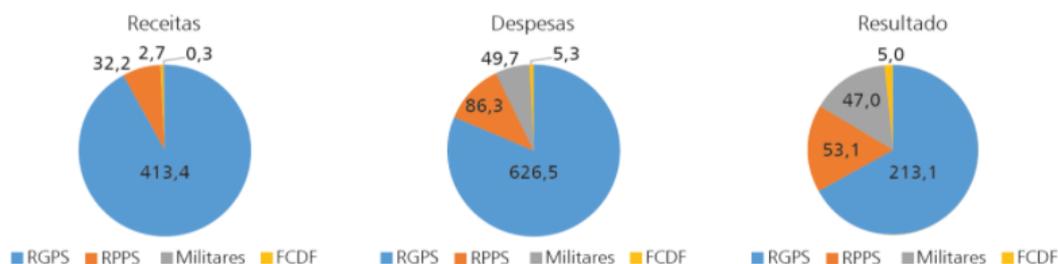
“O gasto proporcional do governo para cobrir o rombo no sistema de proteção social dos militares em 2019 foi 17 vezes o valor gasto com um trabalhador do setor privado que se aposenta pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).

Os dados divulgados nesta segunda-feira (6) pelo Tesouro Nacional mostram que foram gastos, em média, R\$ 121,2 mil para cobrir o rombo de cada militar. No caso dos beneficiários do INSS, o valor foi de R\$ 6.900. Para cada servidor público, o gasto médio foi de R\$ 71,6 mil.

No total, o Tesouro teve que cobrir um rombo de R\$ 318,4 bilhões em gastos previdenciários no ano passado.” TEMÓTEO, Antonio. Gasto do Tesouro com rombo de militar é 17 vezes o de aposentado do INSS. UOL, 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/07/06/militar-inss-servidor-gasto-rombo-renda.htm>>. Acesso em: 05/01/2021.

²⁷² RESULTADOS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA. Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/resultado-previdenciario.htm>>. Acesso em 01/10/2021.

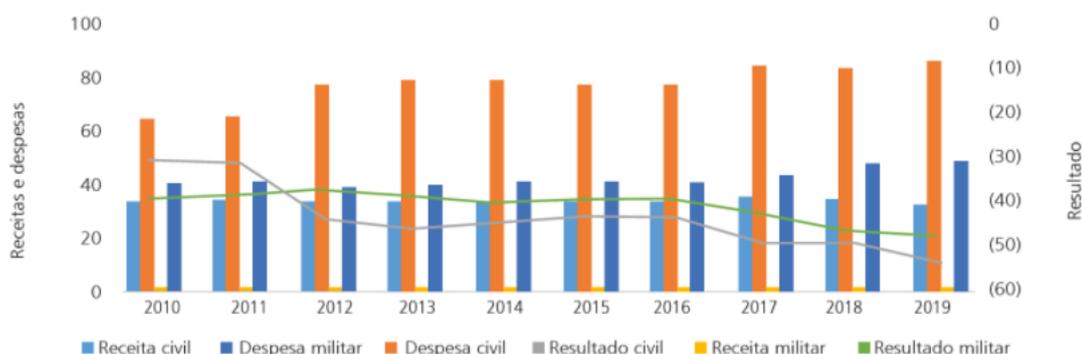
Gráfico 1 – Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2019 (R\$ bilhões)



Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – dez/2019 e Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) – dez/2019.

Nota: A rubrica Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) refere-se à previdência dos servidores das carreiras da Segurança Pública do Distrito Federal, que são mantidos pela União.

Gráfico 4 – Resultados do RPPS e do SPSMFA (R\$ bilhões/valores corrigidos)



Fontes: RREO – dez/2019 e BEPS – dez/2019.

Se observarmos a referida reforma, porém, temos que os maiores responsáveis pelo déficit são os menos impactados:

O presidente Jair Bolsonaro (sem partido) sancionou hoje a reforma da Previdência dos integrantes das Forças Armadas. A lei também reestrutura a carreira dos militares, concedendo diversos benefícios. O texto havia sido aprovado pelo Senado no início do mês. A proposta tem vantagens em relação à reforma dos trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos. Os militares receberão salário integral ao se aposentar, não terão idade mínima obrigatória e vão pagar contribuição de 10,5% (iniciativa privada paga de 7,5% a 11,68% ao INSS).

[...]

Aconteceram somente duas audiências públicas sobre o tema, e o relator não fez qualquer alteração nas regras em relação ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados, que tramitou por oito meses. Os militares lotaram todas as reuniões nas comissões da Câmara, do Senado e nos dois plenários. O texto final foi aprovado em 4 de dezembro.

[...]

Críticos dizem que ela não reduz privilégios, e aumenta salários. Já os defensores afirmam que a categoria não recebe reajuste há anos. A previsão de economia com a reforma na aposentadoria dos militares era de R\$ 97,3 bilhões em dez anos. Com os benefícios concedidos na reforma, que incluem reajustes de ganhos, serão gastos R\$ 86,85 bilhões. A economia caiu para R\$ 10,45 bilhões em dez anos.²⁷³

É preciso, também, observar o papel da idade mínima para a reserva de tais militares: 35 anos para os militares que ingressem nas Forças Armadas após dezembro de 2019, sendo 30 anos obrigatórios de atividades militares.²⁷⁴ Tal idade acaba por diminuir a potencial carreira dos quadros das Forças Armadas, cujo extenso tempo de formação dada pelo Estado não se converte em atuação nesse e acaba por ser utilizado no setor privado, destino de muitos militares reformados.

Se tivermos como foco o Regime de Previdência Complementar, por sua vez, temos que esse é constituído, principalmente, por entidades fechadas de previdência complementar, ou os chamados fundos de pensão²⁷⁵. Segundo

²⁷³ BOLSONARO ASSINA PREVIDÊNCIA MILITAR SEM IDADE MÍNIMA E COM MAIS VANTAGENS. Uol, 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/12/17/bolsonaro-sanciona-reforma-previdencia-militares.htm>>. Acesso em: 24/09/2020.

²⁷⁴ ENTRA EM VIGOR LEI COM NOVAS REGRAS PARA APOSENTADORIA DOS MILITARES. Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/627140-entra-em-vigor-lei-com-novas-regras-para-aposentadoria-dos-militares/>>. Acesso em: 04/10/2021.

²⁷⁵ Já em 1994, tal problemática era apontada: “Creio que uma das expressões mais acabadas de patrimonialismo brasileiro corresponde à acumulação pelos fundos de pensões das estatais, de patrimônio superior a US\$ 20 bilhões. Talvez fosse plausível que as empresas estatais contribuíssem para restaurar a situação atuarial da Previdência Social Brasileira. Seria uma forma de beneficiar os trabalhadores em geral.

Contudo, empreender semelhante caminho visando beneficiar um segmento da população corresponde nitidamente a uma imoralidade.

dados do Senado Federal, até o ano de 2020 o Brasil possuía 369 fundos de pensão, tanto de empresas públicas quanto de empresas privadas, que administravam, até o ano em questão, mais de R\$460 bilhões, ou aproximadamente 18% do PIB brasileiro.²⁷⁶

O Previ (Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil) é o maior fundo de pensão do país. Segundo dados dessa instituição, com base nas informações do jornal *Pension & Investments*, o fundo tem também o maior patrimônio entre os demais da América Latina e situa-se em 34º lugar no *ranking* mundial. Os recursos do Previ, bem como dos demais fundos de pensão, são provenientes, essencialmente, das contribuições pessoais dos participantes e da instituição – o empregado paga uma parte da contribuição e a empresa complementa a outra parte. Tais recursos são investidos em ações de empresas, imóveis e títulos, entre outros, com vistas a garantir o pagamento dos benefícios.²⁷⁷

Para além desses valores, que certamente fazem falta no INSS, os fundos de pensão de empresas estatais acabam por representar, em muitos casos, exemplos explícitos do patrimonialismo de certos grupos estatais na contemporaneidade. Isso se dá a partir do momento em que fundos de empresas estatais, por exemplo, participam de privatizações de outras empresas estatais. Um grupo de trabalhadores, alocados em um fundo de pensão de uma empresa estatal, constituída por dinheiro público, passa a ser dono dessa ou de outra empresa estatal a partir da própria venda de ações por parte do Estado.

[...]

É sintomático que entre as empresas estatais que souberam constituir ricos patrimônios para os Fundos de Pensões de seus empregados encontra-se a Rede Ferroviária Federal, cujos prejuízos anuais ultrapassam US\$ 100 milhões”. PAIM, Antônio. *A querela do estatismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p. 167.

²⁷⁶ FUNDOS DE PENSÃO. Senado Federal, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/fundos-de-pensao#:~:text=Oferecidos%20por%20empresas%20p%C3%BAblicas%20e,Associa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20das%20Entidades%20de>>. Acesso em: 14/11/2020.

²⁷⁷ *Idem*.

Aquilo que antes era estatal²⁷⁸ passa a ser de um grupo privilegiado, que adquire as ações com dinheiro público, que poderia ser incluído, inclusive, nos recursos do INSS. Ao tratar do conceito de *capitalismo de laços*²⁷⁹, Sérgio Lazzarini aborda tal questão:

Nos leilões de privatização, disputando o controle das estatais, surgiram inúmeros consórcios mistos envolvendo investidores privados em associação com expressivo volume de capital provido por entidades públicas. A própria Vale é uma empresa de controle compartilhado. Durante a privatização do setor elétrico, o grupo espanhol Iberdrola associou-se ao fundo Previ e ao Banco do Brasil Investimentos na criação do consórcio Guaraniana, para adquirir o controle da Coelba, da Celpe e da Cosern (distribuidoras de energia dos estados da Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte, respectivamente). Parte da aquisição foi financiada com linhas de crédito do BNDES.²⁸⁰

²⁷⁸ “O mito do Estado caro (entre nós, *e.g.*, há uma expressão de almanaque: custo Brasil) e o horror ao funcionalismo público são repetidos à exaustão; é a velha crítica ao Estado Social [...]”

No Brasil, evidentemente, impunham-se correções aos excessos, sobretudo decorrentes da cultura presidencialista; mas o ataque à imagem do serviço público é arditamente falacioso.” ²⁷⁸ HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 174.

Reiteramos aqui que, as críticas da presente tese não dizem respeito à totalidade do Estado, mas sim, aos excessos e ao patrimonialismo contemporâneo que retratamos.

²⁷⁹ “Esse emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos é o que eu denomino capitalismo de laços. Trata-se de um modelo assentado no uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse. Essas relações podem ocorrer somente entre atores privados, muito embora grande parte da movimentação corporativa envolva, também, governos e demais atores na esfera pública.” LAZZARINI, Sérgio. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 3-4.

²⁸⁰ *Idem.*

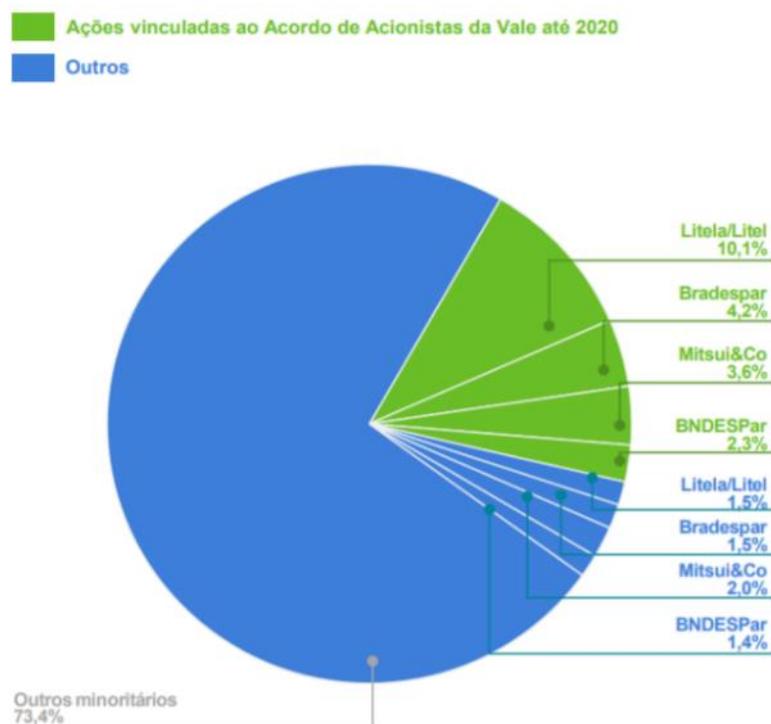
Sobre as privatizações, Joaquim Carlos Salgado pondera: “Grave decisão política encaminhada pelo aparelho burocrata foi a da falácia da privatização emocional e generalizada. Falácia por que não encontra fundamentação lógica. Se a empresa estatal é viável, então o administrador tem de administrá-la bem, a menos que não tenha competência para fazê-lo; se não é viável, nenhum particular a comprará. Então, socorre-se de uma falsa generalização: o Estado é mau administrador. No entanto, vários licitantes nas privatizações [do Brasil] são estatais de outros países. Além da falácia, ocorre ainda uma ação política não ética. Aliena-se um gigantesco patrimônio construído durante décadas, sem consultar o seu titular e apenas com avaliações formais.” SALGADO, Joaquim Carlos. Estado Ético e Estado poético. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun., 1998.

Para o autor, os fundos possuem papel primordial no jogo de influências corporativas nos cenários empresariais brasileiros. Esse jogo de influências, porém, estaria baseado em interesses pessoais e de grupos, não refletindo necessariamente o interesse público ou até mesmo da empresa em questão.

A influência do governo também se observa, indiretamente, pela ascendente centralidade dos fundos de pensão de estatais. A diretoria desses fundos é, em geral, composta por representantes eleitos dos funcionários (contribuintes) e executivos indicados pelas empresas patrocinadoras (estatais). Como o alto escalão das estatais normalmente envolve “pessoas de confiança” (leia-se: integrantes da coalizão política reinante), o canal de influência do governo sobre os fundos é facilmente estabelecido. Esse entrelaçamento é ainda maior quando a coalizão política do governo tem penetração junto a sindicatos e associações de trabalhadores, como foi o caso do governo Lula. Por exemplo, Sérgio Rosa, ex-presidente da Confederação Nacional dos Bancários e diretor eleito da Previ, foi indicado por figuras proeminentes do PT (como Luiz Gushiken e Ricardo Berzoini) para assumir a equipe de transição do governo Lula e, posteriormente, a presidência do fundo. Ao final, o contato do governo com os fundos tornou-se quase direto. É só lembrar o caso da Vale, discutido no capítulo anterior, quando um membro do executivo afirmou que “o principal acionista da Vale é o governo”, devido à presença de fundos de pensão e do BNDES no quadro societário da empresa.²⁸¹

Se analisarmos a participação acionária da Vale em setembro de 2020, por exemplo, teremos que:

²⁸¹ *Ibidem*, p. 34-35.



282

Para além da maioria de membros minoritários, temos que as outras partes²⁸³ são compostas por fundos de pensão e participação pública. Porém,

²⁸² COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA. Vale, 2020. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/investors/company/shareholding-structure/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 02/09/2020.

²⁸³ É interessante notar no gráfico em questão a participação acionária do Bradesco na Vale, dadas às circunstâncias de sua avaliação e venda no processo de privatização.

“Está ‘praticamente acertada’ a participação do Bradesco em um consórcio que está sendo montado pela CSN (Companhia Siderúrgica Nacional) para o leilão de privatização da Vale do Rio Doce.

O banco não pode participar diretamente do consórcio porque foi um dos integrantes do grupo contratado pelo BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) para assessorar na definição das regras do leilão. Para poder participar do leilão, segundo apurou a **Folha** junto ao Bradesco, o banco estuda a criação de uma companhia de participações na qual seria minoritário. Outro grupo entraria como sócio majoritário e seria por meio dessa companhia que o Bradesco poderia entrar no consórcio que a CSN está procurando viabilizar.

[...]

A posição oficial do BNDES, repetida ontem por Paulo Libergott, chefe do departamento de operações de desestatização, é que o Bradesco não pode entrar no leilão da Vale até por razões contratuais.

vale ressaltar que a empresa, em novembro do mesmo ano, passou por uma reformulação em seu quadro societário:

Agora é oficial: nesta segunda-feira, 9, a **Vale** se torna uma companhia sem dono. Ao menos no papel. A data marca o fim do acordo que concentrava o poder de decisão da mineradora nas mãos de poucos acionistas. A extinção formal do bloco de controle, porém, é vista como mais uma etapa no processo de evolução da governança da Vale. A primeira prova de fogo para saber se a empresa caminha para ser uma corporation - jargão do mercado para definir companhias de capital pulverizado - de fato será a eleição do conselho, na assembleia de acionistas de 2021.

Oriundo da privatização da Vale, em 1997, o bloco de controle que se desfaz nesta segunda era formado por Litel/Litela - que reúne os fundos de pensão estatais, sendo a **Previ** de participação mais relevante -, **Bradespar**, **Mitsui** e o **BNDESPar**, braço de participações do **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**.

Do ponto de vista da governança, a expectativa é que, em empresas sem um grupo controlador atuando de forma articulada, haja menos assentos carimbados e um conselho indicado de forma mais independente. Na Vale, o primeiro teste será em abril, quando haverá eleição para as 13 vagas do colegiado - das quais uma é indicada pelos empregados - com mandato até 2023. Atualmente, a maior parte dos conselheiros tem ligação com o bloco de controle e há apenas três nomes independentes.²⁸⁴

Nota-se aqui também que, em dezembro de 2019, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou que acabaria com as eleições para o **comando de fundos de pensão** como Previ (dos funcionários do Banco do Brasil), Funcef (Caixa Econômica Federal) e Petros (Petrobras). A partir da publicação da medida, em tese, o presidente das entidades e os demais

Uma das cláusulas do contrato entre o BNDES e o grupo de assessores do qual o Bradesco faz parte específica que esses consultores não podem prestar qualquer serviço para os consórcios participantes do leilão ‘que configure conflito de interesses ou contrarie a ética profissional.’” FRANCO, Célia de Gouvêa. Bradesco cria empresa para comprar Vale. Folha de São Paulo, 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc270324.htm>>. Acesso em: 02/10/2021.

²⁸⁴ VALE SE TORNA EMPRESA ‘SEM DONO’, MAS FUNDOS AINDA MANTEM PODER DE VOTO. Estadão, 2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,vale-se-torna-empresa-sem-dono-mas-fundos-ainda-mantem-poder-de-voto,70003507187>>. Acesso em: 01/12/2020.

integrantes da diretoria-executiva passariam a ser selecionados no mercado por “recrutamento independente”.²⁸⁵ Tal fator, supostamente, neutralizaria as ações e críticas aqui trazidas. A resolução nº35 do Conselho Nacional de Previdência Complementar, que versaria sobre o tema, porém, estabeleceu que, garantida a qualificação técnica dos postulantes por meio de processo seletivo, o fundo pode estabelecer o meio para a definição dos membros, admitindo-se a indicação, a eleição ou qualquer outra forma de escolha, mediante divulgação e transparência do certame.²⁸⁶

Em novembro de 2020, o mesmo Governo Federal liberou um estudo denominado “Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais”, trazendo à luz os problemas previdenciários dos fundos de pensão de tais empresas:

O Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais mostra ainda que as despesas das empresas com planos de saúde chegaram a R\$ 10 bilhões e que algumas concederam reajuste salarial acima da inflação, mesmo em meio à crise. Os pagamentos a diretores podem chegar a R\$ 2,7 milhões ao ano.

[...]

O relatório mostra que, na Eletrobras, o maior salário entre os empregados foi de R\$ 71.154 mensais em 2019. Na média, os funcionários receberam R\$ 11.227. Já o gasto médio com administradores e conselheiros fiscais ficou em R\$ 1,019 milhão ao ano.

Embora o número de empregados tenha recuado de 14.641 para 13.327 de 2018 para 2019, as despesas com salários avançaram de R\$ 5,4 bilhões para R\$ 5,8 bilhões.

Os gastos com plano de saúde somaram R\$ 477 milhões. Em algumas subsidiárias, os genitores do funcionário entram como beneficiários da assistência médica.

A empresa conta com 16 planos de previdência complementar. Nos nove planos da modalidade benefício definido, o déficit técnico está

²⁸⁵ WIZIAK, Julio; PUPO, Fábio. Guedes acaba com eleições para direção de fundos de pensão. Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/guedes-acaba-com-eleicoes-para-direcao-de-fundos-de-pensao.shtml>>. Acesso em: 13/11/2020.

²⁸⁶ Perguntas e Respostas sobre a Resolução CNPC nº 35/2019, Versão 1.0, Março/2020. PREVIC, 2020. Disponível em: <<http://www.previc.gov.br/perguntas-frequentes/perguntas-e-respostas-resolucao-cnpc-no35-2019-1-1.pdf>>. Acesso em 14/11/2020.

em R\$ 751 milhões e a reserva matemática a constituir para equacionar desequilíbrios chega a R\$ 1,7 bilhão.

Nos Correios, o maior salário é de R\$ 49.676 mensais. O quadro caiu de 105.333 em 2018 para 99.467 em 2019, mas a folha ficou estável em R\$ 12 milhões.

O déficit técnico do fundo de previdência chega a R\$ 6,9 bilhões, e as provisões matemáticas a constituir, R\$ 5,6 bilhões.

Rombos elevados podem ser vistos também no Banco do Brasil (R\$ 4,8 bilhões), Caixa (R\$ 5,3 bilhões) e Petrobras (R\$ 3,3 bilhões). As provisões matemáticas a constituir são de R\$ 2,2 bilhões, R\$ 20,8 bilhões e R\$ 31,6 bilhões, respectivamente.²⁸⁷

Nota-se na tabela a seguir o valor dos gastos para as previdências complementares das empresas em questão. Nesses casos, dinheiro público constituinte das próprias empresas ou da União é utilizado para compensar o déficit dos benefícios previdenciários dados a um pequeno grupo de trabalhadores organizados para demandar essas e outras exigências (o benefício de planos de saúde, por exemplo, deixa explícita a discrepância de tal situação).

²⁸⁷ OTTA, Lu Aiko. Rombo na previdência das estatais soma 24,7 bilhões. Valor Econômico, 2020. Disponível em: < <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/11/23/rombo-na-previdencia-das-estatais-soma-247-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 30/11/2020.

Transparência

Gastos em 46 estatais federais em 2019

Número de empregados	448.000
Gasto com salários	R\$ 101 bilhões
Gasto com plano de saúde	R\$ 10 bilhões
Gasto com previdência complementar	R\$ 8,1 bilhões
Déficit técnico dos fundos de previdência	R\$ 24,7 bilhões

Empresas analisadas

■ ABGF	■ CEF	■ ECT	■ IMBEL
■ AMAZUL	■ CEITEC	■ ELETROBRAS	■ INB
■ BASA	■ CMB	■ EMBRAPA	■ INFRAERO
■ BB	■ CODEBA	■ EMGEA	■ NUCLEP
■ BNB	■ CODERN	■ EMGEPRON	■ PETROBRAS
■ BNDES	■ CODESA	■ EPE	■ PPSA
■ CBTU	■ CODEVASF	■ EPL	■ SERPRO
■ CDC	■ CONAB	■ FINEP	■ SPA
■ CDP	■ CPRM	■ GHC	■ TELEBRAS
■ CDRJ	■ DATAPREV	■ HCPA	■ TRENSURB
■ CEAGESP	■ EBC	■ HEMOBRAS	■ VALEC
■ CEASAMINAS	■ EBSERH		

Fonte: Ministério da Economia

288

É interessante anotar na tabela anterior a presença de empresa CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco), contemporaneamente exposta em função de matérias jornalísticas envolvendo denúncias acerca de sua atividade. Além de atender estados e municípios fora do alcance do São Francisco, a empresa estaria diretamente ligada ao “orçamento secreto”²⁸⁹, assim intitulado pela mídia brasileira. A empresa, cujos

²⁸⁸ *Idem.*

²⁸⁹ “O governo de Jair Bolsonaro multiplicou as verbas que os parlamentares têm direito de enviar às suas bases eleitorais para ações voltadas a atender prefeituras e associações aliadas.

O Ministério do Desenvolvimento Regional e a empresa estatal vinculada Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) têm sido o atalho preferencial de deputados e senadores para direcionar obras, como pavimentação asfáltica e instalação de poços artesianos, e comprar máquinas pesadas, como tratores, retroscavadeiras e caminhões pipa, para municípios estratégicos a suas reeleições.

A cada ano, um parlamentar tem direito a indicar, no máximo, R\$ 8 milhões. O valor corresponde à metade da cota total de emendas impositivas individuais que deputados e senadores têm direito a enviar. A outra metade deve ir, obrigatoriamente, para a saúde. Essa regra vale para todos os 513 deputados e 81 senadores.

valores “pelas regras orçamentárias, deveriam ser gastos pelo governo por meio da seleção de projetos com critérios técnicos e levando em consideração as condições socioeconômicas das localidades beneficiadas”²⁹⁰, acabaram por se tornar elemento de barganha paralelo ao instituto das emendas parlamentares que possuem, por sua vez, indícios de ilegalidade.

O Tribunal de Contas da União (TCU) deve compartilhar com a Procuradoria-Geral da República (PGR) ao menos cinco processos em curso sobre o chamado ‘orçamento secreto’, em que se apura um suposto esquema de direcionamento de emendas feito pelo presidente Jair Bolsonaro para ampliar a sua base de apoio no Congresso Nacional.

[...]

Está em andamento no TCU uma auditoria integrada acerca da deficiência e da efetividade da aplicação dos recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, além de quatro representações sobre o tema - três nos gabinetes dos ministros Raimundo Carreiro, Weder de Oliveira e Jorge Oliveira e uma ainda não distribuída.

Os processos, cujos documentos são sigilosos, ainda não foram apreciados. As representações pedem para o TCU apurar a criação de ‘orçamento secreto em troca de apoio parlamentar’; ‘irregularidades na destinação de verbas constantes de dotações orçamentária’; ‘ilegalidades na compra de equipamentos superfaturados’ e ‘fraudes e favorecimentos ilícitos’ a empresas.²⁹¹

Sob uma outra perspectiva e prometida frequentemente durante os dois primeiros anos do mandato de Jair Bolsonaro pelo Governo Federal, uma

No entanto, como o Estadão mostrou no episódio do planilhão de R\$ 3 bilhões, em janeiro, os parlamentares que apoiaram os candidatos do governo nas eleições para as presidências da Câmara e do Senado conseguiram expandir o poder de direcionar gastos do orçamento. O líder de indicações foi Davi Alcolumbre, que apontou o destino de R\$ 277 milhões.” PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro, entenda o passo a passo do esquema. Terra, 2021. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema,e596a988258e8d101838c208cf06d3a01f23i9hh.html>>. Acesso em: 11/06/2021.

²⁹⁰ *Idem.*

²⁹¹ MARTINS, Luísa. TCU deve compartilhar com PGR ao menos cinco processos sobre ‘orçamento secreto’. Valor Econômico, 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/06/09/tcu-deve-compartilhar-com-pgr-ao-menos-cinco-processos-sobre-oramento-secreto.ghtml>>. Acesso em: 12/06/2021.

Reforma Administrativa foi apresentada, em esboço, na Câmara dos Deputados, em setembro de 2020. Até a presente data, as notícias da tramitação indicavam que

O governo federal tem tido má vontade quando se fala de articulação do projeto da reforma administrativa que tramita no Congresso Nacional. Parlamentares têm se queixado que a União lançou o conjunto de propostas com alarde, mas todos os avanços no Legislativo têm sido capitaneados pela Frente Parlamentar que trata sobre o tema.

O pessimismo, no entanto, tem tomado conta. A discussão precisa começar na Câmara. Mas, a leitura é de que a combinação de fatores, que envolvem eleições municipais e falta de acordo interno sobre a presidência da Comissão Mista de Orçamento (CMO), também contribuem para que o tema fique parado no Legislativo neste ano.²⁹²

A dificuldade política de se emplacar reformulações legais nessa seara encontra como discurso político de justificativa não só a influência e o poder de pressão realizado pelos agrupamentos de servidores afetados financeiramente com a mudança de certas regras intraestatais. Em concomitância a isso, apresenta-se a formulação de que há a dificuldade na reformulação de carreiras, progressões, salários e outros dada as competências separadas de cada Poder, o que pode complicar o desenho institucional das pretendidas reformas.

[A proposta de reforma administrativa](#), enviada pelo governo ao Congresso nesta quinta-feira (3), abrange futuros servidores públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, estados e municípios. Não afetará os atuais servidores.

O texto não vale para parlamentares, magistrados e promotores. De acordo com o governo, esses são membros de poderes e têm regras diferentes dos demais servidores. A reforma também não valerá para militares, que estão sujeitos a normas distintas.

²⁹² ALVES, Fransciny. Má vontade do governo com Reforma Administrativa afeta tramitação no Congresso. O Tempo, 2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/minas-na-esplanada/ma-vontade-do-governo-com-reforma-administrativa-afeta-tramitacao-no-congresso-1.2410070>>. Acesso em: 14/11/2020.

Os detalhes da reforma foram apresentados em entrevista coletiva no Ministério da Economia.

‘No Judiciário, os membros do poder são os que integram a magistratura — juízes, desembargadores, ministros dos tribunais superiores. No Ministério Público, são os promotores, procuradores. No Legislativo, são os parlamentares. Esses são membros do poder que são regidos por estatuto próprio. O que estamos apresentado na PEC é o que é aplicado a servidores dos poderes executivos, legislativos, Judiciário da União, estados e municípios’, afirmou o secretário-adjunto de Desburocratização do Ministério da Economia, Gleisson Rubin.

Ele afirmou que o texto não se aplicará a membros de outros poderes porque as regras, nesses casos, não podem ser definidas pelo governo federal.

‘Não se estende aos membros de outros poderes, pois chefe do Poder Executivo não pode propor normas de organizações de outros poderes. Magistrados, parlamentares, não estão no escopo da proposta que estamos trazendo aqui. Eventual inclusão deles depende de que cada poder faça uma proposta, ou que a nossa proposta seja ampliada. Essa é uma decisão do Congresso Nacional’, disse Rubin.²⁹³

Por outro lado, o projeto que acaba com os chamados “supersalários”, aprovado pelo Senado em 2016 e atualmente parado na Câmara dos Deputados é considerado “prioridade” para a referida Frente Parlamentar. Se a vedação constitucional não foi suficiente para restringir o valor recebido por certos servidores, o projeto estipula que o valor final pago, incluindo as verbas indenizatórias e auxílios, não pode superar o teto constitucional.

A Frente Parlamentar da Reforma Administrativa elegeu sua pauta prioritária: o fim dos supersalários. E o grupo espera aprovar o projeto que regulamenta o assunto ainda esse ano, de acordo com o vice-presidente da frente, o senador Antonio Anastasia (PSD).

Atualmente, a Constituição já estabelece que a remuneração de um servidor não pode ultrapassar o salário de um ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), de R\$ 39.293,32. No entanto, as verbas indenizatórias não entram nessa conta e acabam driblando essa regra.

²⁹³ MARTELLO, Alexandre; BARBIÉRI, Luiz Felipe. Reforma administrativa abrange Executivo, Legislativo e Judiciário de estados, União e municípios. G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/03/reforma-administrativa-proposta-vale-para-novos-servidores-de-todos-poderes-estados-e-municipios.ghtml>>. Acesso em 03/11/2020.

O projeto inclui que o salário juntamente com todos os penduricalhos recebidos não pode exceder o limite de R\$ 39,2 mil. O texto foi aprovado no Senado em 2016, mas desde então está parado na Câmara dos Deputados.”

Nas redes sociais, Anastasia disse que é uma “excrecência” que alguns servidores recebam mensalmente R\$ 100 mil, R\$ 200 mil, enquanto a maioria, em especial servidores estaduais e municipais de áreas sociais, recebe R\$ 1.000 e R\$ 2.000.²⁹⁴

Cabe notar, também, outras empreitadas contra alguns dos cenários aqui apresentados. Até julho de 2020, treze estados haviam aprovado reformas no sistema previdenciário de seus servidores (Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe e São Paulo). Em setembro do mesmo ano a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais também aprovou uma reforma da Previdência:

Oposição considera que houve ‘redução de danos’

Ainda assim, os deputados e deputadas do Bloco Democracia e Luta, de oposição ao governo, votaram contrariamente à PEC 55/20. Na opinião do líder do bloco, deputado André Quintão (PT), apesar de todas as alterações que foram possíveis, ‘não há nada o que se comemorar’.

[...]

A deputada Beatriz Cerqueira e os deputados Ulysses Gomes e Betão, todos do PT, concordaram com o líder, classificando essas mudanças na reforma da previdência como redução de danos.

[...]

Para o líder do governo na ALMG, deputado Raul Belém, também não se trata de comemorar, mas de saber que foi feito o necessário para manter os serviços e as aposentadorias no Estado. ‘Servidor não tem culpa nenhuma do *deficit*, obviamente. Mas todos têm que ajudar a tirar o Estado dessa crise. O Legislativo tratou o tema com muita responsabilidade, e o governo teve a sensibilidade para

²⁹⁴ ALVES, Franciny. Frente da reforma administrativa define fim dos supersalários como prioridade. O Tempo, 2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/minas-na-esplanada/frente-da-reforma-administrativa-define-fim-dos-supersalarios-como-prioridade-1.2408110>>. Acesso em: 14/11/2020.

O Bloco Democracia e Luta é um bloco de oposição ao governo de Romeu Zema em Minas Gerais e é formado pelo PT, PL, PSB, PCdoB, PROS, PSOL e REDE e possui dezessete parlamentares.

entender que algumas coisas teriam mesmo que ser mudadas no projeto original', disse.²⁹⁵

É impossível, nesses moldes, não reconhecer a existência de esforços políticos no que tange a execução de diversas reformas realizadas em sede do aparelho estatal. É preciso ressaltar, porém, que tais esforços não têm sido suficientes para a alteração da realidade fática das ações estatais ligadas ao patrimonialismo no Brasil. Ainda que todos os esforços contra as investidas patrimonialistas fossem bem-sucedidos (por exemplo, uma adequada Reforma Administrativa ou o urgente fim dos supersalários) novas tentativas são sempre presentes.

Uma portaria do Ministério da Economia autoriza servidores federais aposentados e militares da reserva a receber salários acima do chamado teto constitucional. A mudança vai beneficiar, por exemplo, ministros do governo federal, além do presidente Jair Bolsonaro.

[...]

Antes, os valores de aposentadoria e o salário do cargo comissionado ou eletivo eram somados, e o que ultrapassasse o teto de R\$ 39,2 mil era cortado. Agora, não será mais. O limite vai ser calculado de forma separada: primeiro sobre a aposentadoria e depois sobre a gratificação. Se em cada um, ficar abaixo dos R\$ 39,2 mil, não haverá corte. A pessoa vai receber as duas remunerações inteiras.

Alguns militares do primeiro escalão do governo e o próprio presidente Jair Bolsonaro se encaixam nessa situação e serão beneficiados pela nova regra. Até agora, o ministro da Defesa, Braga Netto, deixava de receber R\$ 22 mil da remuneração de ministro porque, somando com o que recebe como general da reserva, o valor ultrapassava o teto salarial. A partir de maio, ele vai receber tudo.

[...]

A Casa Civil e o Ministério da Economia dizem que a portaria apenas disciplinou entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de

²⁹⁵ ALMG APROVA DE FORMA DEFINITIVA A PEC DA PREVIDÊNCIA. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <<https://mobile.almg.gov.br/noticias/noticia.html?urlNoticia=/acompanhe/noticias/arquivos/2020/09/04 plenario aprovacao pec reforma previdencia.html>>. Acesso em 01/11/2020.

Contas da União nesse sentido e que a mudança vai gerar um gasto extra para o governo de R\$ 181 milhões já em 2021.

[...]

No Congresso, as reações foram imediatas e vieram não só de parlamentares da esquerda, mas também de centro e de partidos independentes. Até agora, foram apresentados 12 projetos para tentar derrubar a medida do governo. Eles lembram o momento difícil da economia brasileira, em decorrência da pandemia, e dizem que não faz sentido o governo defender um projeto que acaba com os supersalários no funcionalismo público e, ao mesmo tempo, adota medida que, na prática, vai permitir salários bem maiores no Poder Executivo.²⁹⁶

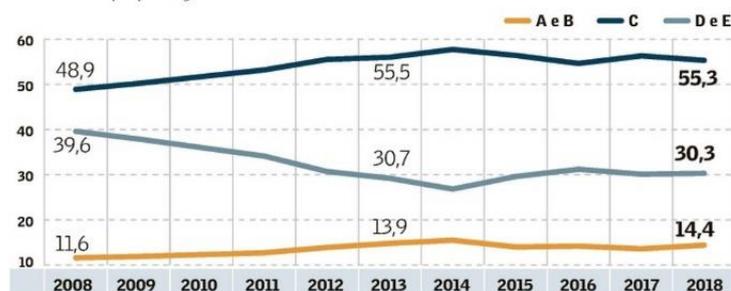
A acumulação do teto em função da atuação em mais de um ente federativo ou em mais de um Poder configura uma prática patrimonialista e inconstitucional. O teto salarial previsto na Constituição deveria ser aplicado sobre a totalidade dos proventos oriundos do Erário, incluindo, também, demais bonificações e privilégios específicos de cada carreira.

É possível se considerar, dadas as circunstâncias brasileiras, que o recebimento de um salário na administração pública referente à totalidade do teto constitucional não é, em si, um problema. Alcançar valores acima do teto constitucional, porém, ainda que em função de decisões do STF, é flagrante alteração da Constituição sem o processo legislativo para a realização de uma proposta de Emenda Constitucional (PEC) e escancara ainda mais os privilégios salariais daqueles que passarão a receber a integralidade de seus vencimentos. Se observarmos os gráficos a seguir, fica evidente a disparidade de tais salários com a realidade econômica brasileira, cuja rendas estão, óbvia e majoritariamente, completamente distantes de tais valores.

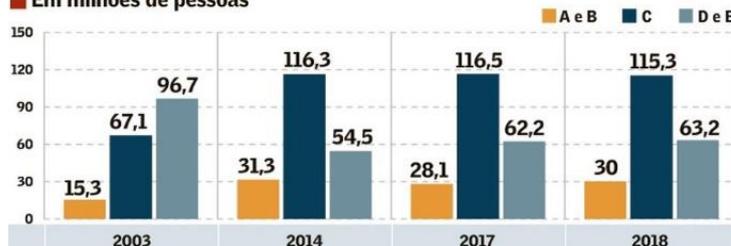
²⁹⁶ PORTARIA AUTORIZA SERVIDORES FEDERAIS APOSENTADOS E MILITARES DA RESERVA A RECEBER SALÁRIOS ACIMA DO TETO. G1, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/05/13/portaria-autoriza-servidores-federais-aposentados-e-militares-da-reserva-a-receber-salarios-acima-do-teto.ghtml>>. Acesso em: 13/05/2021.

Evolução das classes ano a ano

Em % da população



Em milhões de pessoas



Linhas de cortes

Classe A e B

Mais de R\$ 8.159,37

Classe C

De R\$ 1.892,65 até R\$ 8.159,37

Classe D e E

Até R\$ 1.892,65

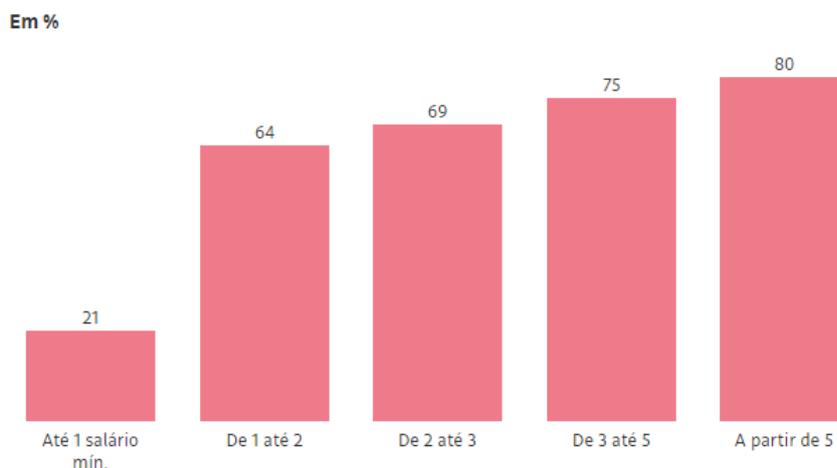
Fonte: FGV Social

297

O impacto da COVID-19 nas desigualdades do Brasil já é estimado com os dados disponíveis, ainda que, no presente momento, estejamos em plena pandemia. O gráfico a seguir evidencia a perda generalizada de renda no país durante a pandemia, de modo que, se os chamados “supersalários” já destoavam por completo da realidade econômica brasileira antes de 2020, permitir o recebimento de valores acima do teto constitucional, por meio de uma portaria e ainda durante a pandemia, não encontra escopo na realidade socioeconômica brasileira, atendendo somente a interesses privados e configurando assim uma ação patrimonialista exitosa, conquanto inaceitável.

²⁹⁷ BÔAS, Bruno Villas. Classes A e B voltam a crescer e atingem 14,4% da população. Valor Econômico, 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/29/classes-a-e-b-voltam-a-crescer-e-atingem-144-da-populacao.ghtml>>. Acesso em: 08/05/2021.

Domicílios com queda real de renda (descontada a inflação) no 4º tri.20 em relação a igual trimestre do ano anterior



Fontes: Pnad Contínua (IBGE), com cálculos de IDados e Ipea

298

Os tempos presentes e futuros exigirão a proatividade dos atores públicos na correção das disparidades apresentadas nessa tese, seja sob o ponto de vista do funcionamento interno do Estado quanto na dinâmica desse com outros sujeitos/atores políticos e de poder. Se o próprio Estado não toma controle de seu funcionamento interno, abre-se espaço para interferência externa de outros interesses para além daqueles denominados pelo regime burocrático e jurídico/constitucional vigente e pelo *Espírito* de nosso tempo.

Vinte anos depois da queda do Muro de Berlim, é a própria realidade empírica quem reabilita o Estado, sem o qual não é possível, nem foi nem será, recuperar os padrões de qualidade de vida recentemente devastados pelo *capitalismo do desastre* [...].

O presente da nossa História revela, como testemunhamos, a surpreendente retomada da marcha do Estado e exige a superação das ilusões abstratas e a contemplação do real concreto. Recolocado o Estado em sua centralidade diante do fenômeno político, podemos superar a triste hora final do século XX, proclamar o ocaso

²⁹⁸ GAVRAS, Douglas. 80% das famílias de classe média tiveram alguma queda na renda. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/80-das-familias-de-classe-media-tiveram-alguma-queda-na-renda.shtml>>. Acesso em: 02/05/2021.

do discurso neoliberal e concorrer para a efetiva realização da tarefa a que, desde a Revolução, nos foi confiada: o Estado de Direito.²⁹⁹

²⁹⁹ HORTA, José Luiz Borges. A subversão do fim da História e a falácia do fim do Estado. In: HORTA, José Luiz Borges & SALGADO, Karine. *História, Estado e idealismo alemão*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2017, p. 49-50.

CONCLUSÃO

Iniciamos o percurso argumentativo da presente tese a partir da formulação de que os fenômenos aqui analisados e expostos estariam diretamente ligados a práticas patrimonialistas sempre presentes no curso histórico do Brasil, de modo a poderem ser caracterizadas como a continuidade direta daquilo que fora diagnosticado por pensadores como Raymundo Faoro, Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda e os demais autores aqui referenciados. Em relação aos três primeiros, podemos dizer, em resumo, que nos utilizamos da visão histórica de Faoro na descrição do patrimonialismo no Brasil, abordamos o caráter sociológico de Sérgio Buarque de Holanda e trouxemos à luz um raciocínio jurídico/institucional a partir de Oliveira Vianna.

Seguimos o trajeto abordando as nuances e especificidades das corporações tanto em sentido estritamente teórico quanto em uma reflexão acerca da atuação e das práticas por essas efetivadas no Brasil. Abordamos, ainda, uma série de exemplos e eventos históricos carregados de conteúdo na seara reflexiva do patrimonialismo. Por fim, pôs-se a luz em diversos dados e exemplos desse mesmo patrimonialismo no século XXI, juntamente com as principais tentativas de saneamento das distorções aqui explicitadas.

Se observarmos os exemplos históricos da presente tese, sejam os mais longínquos ou os mais contemporâneos, podemos apontar a existência de ações patrimonialistas exitosas como ponto comum da linha temporal aqui apresentada. Tais ações se constituem, resumidamente, de esforços para colocar o benefício próprio acima da coletividade e do interesse público. Nessa ação, muitos podem ser os agentes atuantes e as condutas realizadas organizadamente para alcançar os objetivos perseguidos. Se encaixam nesse raciocínio desde o lobby para manutenção de auxílios e privilégios até a ação ou omissão em cumprir o ordenamento jurídico para benefício próprio.

Fica clara a percepção de que ações e tentativas de empreitadas patrimonialistas circundam o Estado brasileiro desde seus primórdios. O que observamos, todavia, é a transformação, alternância e a adaptação de grupos dotados de poder na consecução de tais práticas. Observamos também, no que tange às tentativas, que é papel do Estado buscar formas de coibir e evitar o sucesso de tais realizações, na medida, inclusive, em que se foi feito em diversos exemplos de reformas e melhorias na administração pública brasileira. Ao apontar as novas formas de patrimonialismo vigentes na contemporaneidade, lançamos luz à urgente necessidade de readaptação do Estado para inviabilizar as novas tentativas de ações patrimonialistas e corrigir as inúmeras discrepâncias e desigualdades que perpassam a administração pública brasileira.

A ação patrimonialista exitosa consiste em um esforço organizado de certos grupos com interesses particulares (ou castas, como afirma Hegel³⁰⁰) que são alcançados e acabam por impedir a realização de vontades públicas e democráticas. O foco em tal ação, aliado à descrição de um deslocamento de tais condutas para carreiras de Estado e segmentos do funcionalismo público

³⁰⁰ “Também nesse aspecto, relativamente ao princípio da particularidade e do arbítrio subjetivo, ressalta-se a diferença entre a vida política do Oriente e do Ocidente e a do mundo antigo e a do mundo moderno. A divisão do todo em estamentos produz-se naqueles, de fato, objetivamente por ela mesma, porque ela é em si racional; mas o princípio da particularidade subjetiva não obtém aí, ao mesmo tempo, seu direito, pois, por exemplo, a repartição dos indivíduos nos estamentos é deixada aos governantes, como no Estado platônico (República, livro III, p. 320 ed. Bip. T. VI), ou do mero nascimento, como nas castas indianas. Assim, não admitida na organização do todo e não reconciliada nela, a particularidade subjetiva, porque ela intervém enquanto momento igualmente essencial, mostra-se por causa disso como algo hostil, como o corromper da ordem social, seja enquanto ela a derruba, como nos Estados gregos e na República Romana, seja quando essa [ordem social] se mantém enquanto tendo poder ou porventura enquanto autoridade religiosa, enquanto corrupção interna e degradação completa, como, de certo modo, entre os lacedemônios e, agora, de modo mais completo, entre os indianos. - Mas mantida na ordem objetiva em conformidade com ela e, ao mesmo tempo, no seu direito, a particularidade subjetiva toma-se o princípio de toda a vivificação da sociedade civil-burguesa, do desenvolvimento da atividade pensante, do mérito e da honra. O reconhecimento e o direito de que o que é necessário pela razão na sociedade civil-burguesa e no Estado, ao mesmo tempo, esteja mediado pelo arbítrio é a determinação mais próxima disso que principalmente na representação universal se chama liberdade (§ 121).” HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. §355. São Leopoldo, RS: UNISINOS, 2010.

contemporâneo constituem partes centrais do esforço desempenhado pela presente tese. Se tais ações são constantes em nossa história e contemporaneidade, a denúncia e os esforços para impedir tais empreitadas são e devem ser constantes. Ao mesmo tempo em que é preocupante o excesso de exemplos na contemporaneidade, a denúncia generalizada desses demonstra a urgência e a necessidade de correção das distorções aqui apresentadas.

Sem dúvida, a injustiça e o privilégio são ainda amplamente dominantes no Brasil. [...] os direitos republicanos, que eram ignorados no Estado patrimonial, tornaram-se uma preocupação central da sociedade e do Estado: os cidadãos brasileiros têm cada vez mais claro para si que o patrimônio público deve e pode ser usado para fins públicos. Por isso, as denúncias de privatização ou de captura do Estado por capitalistas e burocratas, de corrupção e nepotismo, não devem ser vistas com pessimismo, mas como um sinal de que o patrimonialismo está sendo combatido e de que um Estado democrático e gerencial está em formação no Brasil.³⁰¹

Se, no início da redação da presente reflexão, já se mostrava imprescindível a urgência do diagnóstico aqui realizado, com a chegada da década de 2020 tal diagnóstico se tornou ainda mais grave e a necessidade de correção das práticas intraestatais aqui reunidas. Muitos já são os pensadores discorrendo sobre os impactos da COVID-19 ao redor do globo. Talvez, porém, ainda estejamos presos em nosso tempo para saber por completo as consequências reais da pandemia em nível mundial e, mais importante ainda para a nossa reflexão, no Brasil. Por outro lado, há quase um consenso teórico: sem a existência e a ação direta e coordenada do Estado, quase nada haveria sido feito para evitar a transmissão do vírus e a possível superlotação dos sistemas (públicos e privados) de saúde.³⁰² É claro que o papel do Estado não é

³⁰¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado patrimonial ao gerencial. In *Brasil: Um século de transformações*. Org. SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 254.

³⁰² Sobre o tema, recomenda-se aqui o compilado de textos de diversos filósofos realizados durante a pandemia: AGAMBEM, Giorgio; ZIZEK, Slavoj; NANCY, Jean Luc; BERARDI, Franco “Bifo”; PETIT, Santiago Lopez; HAN, Byung-Chul; BUTLER, Judith; *et.al.* *Sopa de Wuban*. Buenos Aires: ASPO, 2020.

a única variável no fracasso ou sucesso da luta contra a pandemia, agentes privados do mercado também se mobilizaram para a contenção da COVID-19, auxiliando diretamente a manutenção dos fluxos de mercadoria e de insumos de saúde e, inclusive, com doações desses atores em diversas partes do mundo.³⁰³ É possível, ainda, mencionar o papel desses agentes na compra de títulos públicos que financiam o déficit orçamentário gerado pela pandemia³⁰⁴.

³⁰³ “A resposta à [Covid-19](#) por meio de doações de empresas e pessoas físicas ultrapassou R\$5 bilhões, nesta terça-feira (19). Os setores financeiro (34%) e de alimentos e bebidas (15%) respondem por quase metade dos recursos contabilizados pelo Monitor das Doações ao longo dos últimos dois meses.” TRINDADE, Eliane. Folha de São Paulo, 2020. Doações em resposta à COVID chegaram a R\$5 bilhões em dois meses. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/05/doacoes-em-resposta-a-covid-19-chegam-a-r-5-bilhoes-em-dois-meses.shtml>>. Acesso em: 12/11/2020.

³⁰⁴ “Com o aumento de gastos públicos para combater a pandemia de Covid-19 e seus impactos na economia, a Dívida Pública Federal (DPF) do Brasil avançou 17,9% em 2020 e alcançou os R\$ 5,009 trilhões. Essa foi a primeira vez que a dívida alcançou este patamar. No ano anterior, a DPF estava em R\$ 4,28 trilhões.

Os dados foram divulgados pelo Tesouro Nacional nesta quarta-feira (27). O resultado veio acima da meta estabelecida no Plano Anual de Financiamento (PAF), que previa que a dívida alcançasse no máximo os R\$ 4,9 trilhões.

A DPF, que inclui o endividamento interno e externo do governo federal, é a emissão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do governo federal, que arrecada menos do que gasta.

[...]

Em dezembro do ano passado, as emissões de papéis da DPF somaram R\$ 198,56 bilhões. Esse foi o maior número da série histórica, o que indica que o Tesouro está pegando mais recursos emprestados com o mercado financeiro para pagar os gastos extras com o combate à pandemia. O alto volume de empréstimo contribui para que o nível de estoque da dívida dispare.

[...]

Os resgates totalizaram R\$ 5,22 bilhões. Assim, a emissão líquida em dezembro foi de R\$ 193,34 bilhões.

[...]

O Tesouro destacou ainda que, apesar da forte alta no endividamento público, a DPF continua predominantemente doméstica: apenas R\$ 243,5 bilhões do total equivalem à dívida externa.

O perfil de investidores da dívida interna é liderado pelas instituições financeiras, que detêm 29,6%. Em seguida, estão os fundos de investimentos, com 26%, e a previdência, com 22,6%. Os investidores não residentes do Brasil, ficaram com 9,2% do total da dívida interna.” POR PANDEMIA, DÍVIDA PÚBLICA RENOVA RECORDE E FECHA 2020 NO PATAMAR DOS R\$ 5 TRI. CNN Brasil, 2021. Disponível em: <

Para a presente tese, porém, o papel do Estado possui maior protagonismo nas reflexões aqui tomadas.

Qual seria, então, a relação entre a pandemia de COVID-19 e a urgência de um saneamento interno do Estado brasileiro acerca do patrimonialismo? A nosso ver, a principal pontuação acerca da pergunta, para além das óbvias consequências práticas da luta contra o patrimonialismo vigente, estaria no campo simbólico e discursivo e na própria atuação do Estado.

Em uma ótica filosófica hegeliana, o Estado seria a efetivação da liberdade no curso histórico do *Espírito*³⁰⁵. Nas palavras do próprio autor:

O Estado é a efetividade da liberdade concreta; mas a liberdade concreta consiste em que a singularidade da pessoa e seus interesses particulares tenham tanto seu desenvolvimento completo e o reconhecimento de seu direito para si (no sistema da família e da sociedade civil-burguesa), como, em parte, passem por si mesmos ao interesse do universal, em parte, com seu saber e seu querer, reconheçam-no como seu próprio espírito substancial e são ativos para ele como seu fim último, isso de modo que nem o universal valha e possa ser consumado sem o interesse, o saber e o querer particulares, nem os indivíduos vivam meramente para esses últimos, enquanto pessoas privadas, sem os querer, ao mesmo tempo, no e para o universal e sem que tenham uma atividade eficaz consciente desse fim. O princípio dos Estados modernos tem esse

<https://www.cnnbrasil.com.br/business/por-pandemia-divida-publica-renova-recorde-e-fecha-2020-no-patamar-dos-r-5-tri/>>. Acesso em: 12/10/2021.

³⁰⁵ “A letra só é útil quando via de acesso ao espírito e o espírito só é verdadeiro quando compreendido em sua totalidade; por isso, uma abordagem microfilosófica mantém o estudioso na antessala do saber, onde no máximo a verdade está intuída — mas não revelada. Não há revelação sem que os véus, em pluralidade, sejam retirados; assim, na revelação filosófica.

O verdadeiro conhecimento filosófico não pode ser alcançado sem que o estudioso se permita um conhecimento de terceiro nível que o eleve efetivamente do plano do Entendimento parcial ao plano da Razão omnicompreensiva.

Isto exige do filósofo, ou do pensador em Filosofia, a capacidade de observação do fenômeno (a obra, o pensamento, o autor, a escola) inserido na múltipla trama de planos que se entrecruzam transversalmente sobre ele. Todo fenômeno filosófico, como todo fenômeno humano, é perpassado por uma série de planos distintos que se conjugam e se antagonizam, se harmonizam e se contradizem, constituindo aspectos, momentos, dimensões daquele objeto de estudo.” HORTA, José Luiz Borges. *Dialética do Poder Moderador: Ensaio de uma ontoteleologia do Estado do Brasil*. Tese de Titularidade. Belo Horizonte: UFMG, 2021, p. 22.

vigor e essa profundidade prodigiosos de deixar o princípio da subjetividade completar-se até o extremo autônomo da particularidade pessoal e, ao mesmo tempo, o reconduz para a unidade substancial e, assim, mantém essa nele mesmo.³⁰⁶

Assim, o caminhar histórico do Ocidente tem como ponto de cumeada a luta pela liberdade, pelo Estado. Fora dele não há possibilidade de vida em sociedade e nem de realização dessa liberdade para todos os sujeitos históricos espalhados pelas inúmeras nações, para dizer o mínimo.

Lembra Hyppolite que, ‘em qualquer Estado real, há já a ideia de Estado’, de vez que ‘a ideia do Estado [...] permanece imanente a todas as realizações históricas’.

[...]

Assim, as ideias de direito e de Estado existem desde sempre; manifestam-se, nos termos possíveis, desde a Antiguidade. Podemos então aceitar que, desde que o homem abandona o nomadismo e pretende fixar-se em um território, ali estabelecendo uma comunidade e um modo de produção que possibilite atender às suas necessidades, ele espontaneamente caminha para obter um mínimo de estabilidade. É, talvez, o Estado em germinação, que no mundo grego atinge a bela totalidade registrada por Hegel e no evolover do Ocidente a permanente promessa do Estado Moderno.³⁰⁷

Ainda que extremamente atacado contemporaneamente, não há saída fora do Estado. Nesses termos, urge no Brasil a necessidade de o próprio aparelho estatal voltar-se para si e corrigir as discrepâncias constantemente apontadas e discutidas nas diversas mídias contemporâneas. Se defendemos um Estado com protagonismo na construção da justiça social, que seja garantidor e efetivo em matéria de direitos sociais, políticos e em prol dos cidadãos, não podemos deixar de exigir desse a eficiência, a transparência e a justiça na aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, o fim da troca dos interesses públicos pelos privados por parte de corporações patrimonialistas.

³⁰⁶ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. §260. São Leopoldo, RS: UNISINOS, 2010, p. 235.

³⁰⁷ HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 27-28.

Transpondo as clássicas lições aristotélicas para os Estados contemporâneos, cabe a reflexão de que a função executiva em um Estado de Bem-Estar Social, caracterizado por ser um Estado prestador de serviços, dos mais variados tipos, impõe a existência de uma burocracia altamente especializada, a ‘Administração Pública’, que deve tomar decisões pautadas pelo interesse público, honestas, equânimes e eficientes.³⁰⁸

Enquanto houver quem se opuser à inevitabilidade da presença do Estado, haverá quem use os problemas e degenerações intraestatais como justificativa política para a destruição da máquina pública e dos serviços e direitos essenciais prestados e garantidos por ela no país.

Nesse cenário em que as redes sociais e as mídias têm importância crucial na defesa de interesses de Estado, esse tem de se proteger perante os iminentes ataques discursivos pelo qual pode passar. Se informações falsas já são utilizadas retoricamente contra o Estado, os reais problemas e discrepâncias nele presentes servem como munição contrária aos esforços do poder público. As distorções apresentadas nessa tese, para além da desmoralização do Estado frente os discursos da opinião pública, servem de combustível para um discurso exógeno de irrupção contra as instituições.

A partir dessas circunstâncias, torna-se urgente a defesa de um Estado eficaz, que possua objetivos, planos e metas. Tal eficácia, por sua vez, deve ser atingida de modo eficiente, com a utilização responsável do erário para que o resultado seja alcançado com o menor custo possível – sem, por óbvio, desvirtuar aquilo que se objetiva alcançar.

Dentro de uma perspectiva estatal, o princípio da eficiência toma novos rumos que o levam a necessidade de coexistência com outros princípios dentro da governança e dentro da Administração Pública como um todo. Anota o referencial do TCU sobre governança que eficiência é ‘fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de

³⁰⁸ COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos; GONÇALVES, Daniel Diniz. *Moralidade Administrativa: uma construção hermenêutica*. In: *Revista Jurídica*, v.4, n.5. Curitiba, 2016, p. 180-206.

qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto' (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 50). Isto é, a eficiência não impera sozinha na condução das atividades governamentais, mas deve se adequar a outros princípios igualmente válidos.³⁰⁹

É preciso que o Estado garanta a qualidade de vida de todos seus cidadãos, atendendo desde as demandas que já assolam o país por décadas – em parte abordadas na presente tese – até as urgências advindas do tempo presente (por exemplo, a pandemia de COVID-19), em um esforço de aprimoramento das obrigações prestadas à população e constitucionalmente elencadas. Se, com a máquina estatal presente no Brasil, não foi possível erradicar as discrepâncias sociais aqui presentes, é de se esperar, no mínimo, que novos desenhos institucionais surjam, visto que o referido Estado ainda está distante de sua atuação ideal na vida brasileira.

Se nos novos tempos o Estado tem atuação chave, não é possível permitir o esvaziamento da capacidade de ação da máquina pública em função de suas distorções internas. Tais tempos exigem, ainda, uma integração tecnológica do aparelho estatal brasileiro, ainda muito distante, por exemplo, da realidade digital do século XXI, tanto em seu próprio funcionamento, quanto, por exemplo, na efetivação de direitos:

Apenas 6,6% das escolas públicas do país forneceram acesso gratuito à internet para alunos estudarem de forma remota durante o fechamento das escolas na pandemia de coronavírus, segundo a primeira pesquisa do governo Jair Bolsonaro sobre a resposta educacional na pandemia. As informações, divulgadas nesta quinta-feira (8), referem-se apenas ao ano letivo de 2020.

A conectividade para alunos mais pobres tem sido um dos maiores entraves para a manutenção dos estudos no período.

[...]

O país tem registrados 47,9 milhões de alunos na educação básica. Desses, 38,7 milhões estão na rede pública.

³⁰⁹ VALVERDE, Vitor. *Transição de governos: processos políticos e constitucionais*. 2016. (Dissertação em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento) – FUMEC, Belo Horizonte, p. 23.

[...]

Ao fim de 2019, 4,1 milhões de estudantes de escolas públicas não tinham acesso à internet, segundo o IBGE, seja por falta de dinheiro para contratar o serviço ou comprar um aparelho ou por indisponibilidade do serviço nas regiões onde viviam.

A pesquisa do Inep mostra a desigualdade entre as redes de ensino. O índice de fornecimento de internet gratuita é 2% nas redes municipais (que concentram maior número de alunos) e de 21,2% nas escolas estaduais. As secretarias de Educação ligadas aos governos estaduais têm maior capacidade técnica e financeira.

Com relação à disponibilização de equipamentos, como notebook e smartphones, isso ocorreu em 8,7% das escolas públicas. Na rede municipal, a taxa de 4,3% e na estadual, 22,6%.³¹⁰

A referenciação e exemplificação apresentada na presente tese deixa clara a gravidade da situação brasileira em relação ao patrimonialismo. Para que haja alguma possibilidade de saída das inúmeras crises pelas quais passamos, faz-se imprescindível a presença de um Estado harmônico e livre de distorções internas, a partir das quais as reais funções e atribuições estatais para a contemporaneidade acabam por serem deixadas de lado, em troca de um discurso contrário à máquina pública.

Por fim, também nos cabe destacar a distância do patrimonialismo abordado na presente tese em relação à isonomia³¹¹ (ou igualdade) no Estado brasileiro, consagrada e difundida na Constituição de 1988. Nas palavras de Paulo Bonavides:

O centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica é indubitavelmente o princípio da igualdade. Com efeito, materializa ele a liberdade da herança clássica. Com esta compõe um eixo ao redor do qual gira toda a concepção do Estado democrático contemporâneo.

³¹⁰ SALDAÑA, Paulo. Só 6,6% das escolas públicas forneceram internet a alunos em 2020. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/07/so-66-das-escolas-publicas-forneceram-internet-a-alunos-em-2020.shtml>>. Acesso em: 12/10/2021.

³¹¹ “**Isónomo**, *adj.* (miner.) diz-se dos cristaes, que crystalizam segundo as mesmas leis. || De *ίσος* igual + *νόμος* lei.” GALVÃO, Ramiz. *Vocabulário etimológico, ortográfico e prosódico das palavras portuguesas derivadas da língua grega*. Belo Horizonte: Garnier, 1994, p. 352.

De todos os direitos fundamentais a igualdade é aquele que mais tem subido de importância no Direito Constitucional de nossos dias, sendo, como não poderia deixar de ser, o direito-chave, o direito-guardião do Estado social.

[...]

O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso, a prestações positivas; a prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia. Noutro lugar já escrevemos que a isonomia fática é o grau mais alto e talvez mais justo e refinado a que pode subir o princípio da igualdade numa estrutura normativa de direito positivo.³¹²

O apontamento realizado por Bonavides acerca da centralidade de tal princípio no Estado social nos permite afirmar: não é possível pensar em uma nação livre do abismo de desigualdades (sociais, econômicas etc.) também aqui referenciadas com a continuidade das práticas patrimonialistas que observamos.

Em síntese, as principais discrepâncias analisadas destoam por completo de tal princípio, desde os privilégios e benefícios dos grupos corporativos abordados – notamos aqui, inclusive, a ausência de isonomia entre tais grupos, quando, nem todos os magistrados possuem o direito a frequentar academias de ginástica em seus tribunais – até, também, nas práticas inconstitucionais do Poder Judiciário e das castas forenses elencadas na presente tese, por exemplo.

Torna-se necessário, então, aprimorar a condição dos cidadãos que não fazem parte dos trabalhadores do serviço público. É necessário diminuir a desigualdade entre o trabalhador público e o privado. Tal necessidade não pode, por óbvio, desnaturar as peculiaridades de tais cidadãos atuantes na máquina pública. Avanços e melhorias devem ocorrer para todos os cidadãos, de modo que as diferenças de garantias, benefícios e serviços ofertados seja cada vez menores.

³¹² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 376-378.

O cumprimento do teto constitucional para o pagamento de salários a servidores públicos seria, no mínimo, uma área para se iniciar esses esforços (tendo em mente, sempre a dificuldade política de efetivação dessas mudanças, vide o caso do projeto do Senado de acabar com os supersalários). Para além disso, a regulamentação do lobby no Brasil e a realização de uma reforma previdenciária que realmente corrigisse as distorções do sistema brasileiro, por exemplo, já seriam de extrema valia para a retirada de munição discursiva para os críticos da máquina pública e, de maneira mais prática e real, auxiliaria na correção das desigualdades ainda acachapantes no Brasil. Se teoricamente o patrimonialismo contemporâneo está caracterizado e descrito, resta somente a recolocação do Estado rumo à suas reais necessidades de atuação, cada vez maiores e urgentes com a passagem do tempo no século XXI.

O Direito é a expressão máxima da cultura. Aquilo que há de mais importante em uma determinada cultura é consagrado nas suas leis: o Direito constitui-se em *maximum* ético, como ensina Joaquim Carlos Salgado. O nosso Direito é fruto da nossa religião, é fruto dos nossos valores, é fruto da nossa cultura, é fruto das nossas tradições, e é todo esse universo cultural que faz com que o nosso Direito afirme: todas as pessoas têm direitos fundamentais. Podemos divergir quanto a uns ou outros direitos fundamentais, mas todas as pessoas devem ter direitos a direitos fundamentais. Outros povos não têm a mesma ideia. Então, para onde vamos? *Quo vadis, humanitas?* Esse é o problema, e um grande problema em aberto, à procura de vias para compreender o humano como um todo e o jurídico como expressão máxima da cultura.

Aos juristas do novo milênio, o desafio de tornar pleno o Estado de Direito e sua razão de existir – a liberdade humana”³¹³

³¹³ HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 249-250.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *In: Revista de Administração Pública*, v. 41, 2007.

AGAMBEM, Giorgio; ZIZEK, Slavoj; NANCY, Jean Luc; BERARDI, Franco “Bifo”; PETIT, Santiago Lopez; HAN, Byung-Chul; BUTLER, Judith; *et.al. Sopa de Wuhan*. Buenos Aires: ASPO, 2020.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. O Corporativismo em declínio? *In: Anos 90 – política e sociedade no Brasil*. Org. de DAGNINO, Evelina. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ALMG APROVA DE FORMA DEFINITIVA A PEC DA PREVIDÊNCIA. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: https://mobile.almg.gov.br/noticias/noticia.html?urlNoticia=/acompanhe/noticias/arquivos/2020/09/04_plenario_aprovacao_pec_reforma_previdencia.html>. Acesso em 01/11/2020.

ALVARENGA, Darlan. Gasto anual do país com servidor público ativo chega a R\$725 bilhões, aponta IPEA. G1, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/18/gasto-anual-do-pais-com-servidor-publico-ativo-chega-a-r-725-bilhoes.ghtml>>. Acesso em 04/10/2019.

ALVES, Fransciny. Frente da reforma administrativa define fim dos supersalários como prioridade. O Tempo, 2020. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/minas-na-esplanada/frente-da-reforma-administrativa-define-fim-dos-supersalarios-como-prioridade-1.2408110>>. Acesso em: 14/11/2020.

ALVES, Fransciny. Má vontade do governo com Reforma Administrativa afeta tramitação no Congresso. O Tempo, 2020. Disponível em:

<<https://www.otempo.com.br/politica/minas-na-esplanada/ma-vontade-do-governo-com-reforma-administrativa-afeta-tramitacao-no-congresso-1.2410070>>. Acesso em: 14/11/2020.

AMBRÓSIO, José de Magalhães Campos. Os Tempos do Direito: Ensaio para uma (*Macro*)Filosofia da História. 2015. *Tese* (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ANDRÉ, Natália. Pazuello diz que, antes de cargo no governo, não sabia o que era o SUS. CNN Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>>. Acesso em: 22/04/2021.

ARMITAGE, João. *História do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2011.

AUGUSTO, Leonardo. Governo de Minas é alvo de CPI por ‘fura-fila’ na vacinação. Uol, 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/03/13/governo-de-minas-e-alvo-de-cpi-por-fura-fila-na-vacinacao.htm>>. Acesso em: 16/03/2021.

BANCO MUNDIAL ALERTA PARA O AUMENTO DA POBREZA NO BRASIL. G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/05/banco-mundial-alerta-para-aumento-da-pobreza-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 26/09/2019.

BENITES, Afonso. Servidor federal custa duas vezes mais que um trabalhador privado, aponta Banco Mundial. El País, 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/09/politica/1570579278_327245.html>. Acesso em: 02/10/2019.

Bíblia Sagrada Edição Ecumênica. Rio de Janeiro: BARSA, 1972.

BIDEN ASSINA PACOTE DE ESTÍMULO DE US\$ 1,9 TRILHÃO. G1, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/11/biden-assina-pacote-de-estimulo-de-us-19-trilhao.ghtml>>. Acesso em: 13/03/2021.

BÔAS, Bruno Villas. Classes A e B voltam a crescer e atingem 14,4% da população. Valor Econômico, 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/29/classes-a-e-b-voltam-a-crescer-e-atingem-144-da-populacao.ghtml>>. Acesso em: 08/05/2021.

BOBBIO, Norberto, *et.al. Dicionário de Política*. Trad. de FERREIRA, João (Org.), *et.al.* Brasília; Editora UnB, 1998.

BOLSONARO ASSINA PREVIDÊNCIA MILITAR SEM IDADE MÍNIMA E COM MAIS VANTAGENS. Uol, 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/12/17/bolsonaro-sanciona-reforma-previdencia-militares.htm>>. Acesso em: 24/09/2020.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Editora Forense, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOTTOMORE, Tom. *Élites and society*. Londres: Routledge, 2001.

BOURDIEU, Pierre. As contradições da herança. *In: A miséria do mundo*. Coord. de BOURDIEU, Pierre. Petrópolis: Vozes, 2012.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. *In: Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Org. de RICHARDSON, J. Westport, CT: Greenwood, 1986.

BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Presença de militares da ativa no governo federal cresce 33% sob Bolsonaro e mais que dobra em 20 anos.

Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>>. Acesso em: 20/04/2021.

BRASIL PERDEU MAIS COM DÉCADA DE 2010 DO QUE NOS ANOS 80, APONTA CNC. Exame, 2020. Disponível em: <<https://exame.com/economia/brasil-perdeu-mais-com-decada-de-2010-do-que-nos-anos-80-aponta-cnc/>>. Acesso em 04/09/2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988. In: *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, no.4, 1995. Texto para Discussão ENAP no.1. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. Sociedade, economia e estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2015.

BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

BRESSER -PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In *Brasil: Um século de transformações*. Org. SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BRITO, Vladimir de Paula; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Poder informacional e desinformação. In: XVI ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2015, João Pessoa. *Anais do XVI ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, 2015. v. 1.

BUENO, Eduardo. *Náufragos, traficantes e degradados: as primeiras expedições ao Brasil*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998.

CAMPINHO, Fábio. Sindicalismo de Estado: controle e repressão na Era Vargas. In: *Revista Eletrônica do CEJUR*, v. 1, n. 1. Universidade Federal do Paraná, 2006.

CAOS, OMISSÃO E EXPLOSÃO DE MORTES: O LEGADO DE PAZUELLO NA SAÚDE. DW Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/caos-omiss%C3%A3o-e-explos%C3%A3o-de-mortes-o-legado-de-pazuello-na-sa%C3%BAde/a-56890646>>. Acesso em: 23/04/2021.

CARBINATO, Bruno. Centenas de pessoas morreram por causa de fake news sobre COVID-19, diz estudo. Super Interessante, 2020. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/saude/centenas-de-pessoas-morreram-por-causa-de-fake-news-sobre-covid-19-diz-estudo/>>. Acesso em: 10/09/2020.

CARDOSO, Adalberto. Estado Novo e corporativismo. *Locus: Revista de História de Juiz de Fora*, v. 13, n. 2. Juiz de Fora: UFJF, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARDOSO, Paulo Roberto. Diatética Cultural: Estado, soberania e defesa cultural. 2016. 206 f. *Tese* (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CARVALHINHOS, Patrícia de Jesus. Onomástica e lexicologia: o léxico toponímico como catalisador e fundo de memória. Estudo de caso: toponímia os sociotopônimos de Aveiro (Portugal). *Revista da USP*, São Paulo, USP, v. 56, p. 175, 2003.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de; Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 114. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ, Herbert Antônio Age. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. In: *Revista De Administração Pública*, n. 32, v. 6, p. 103. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CASTRO, Flávia Lages de. *História do Direito geral e Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVALCANTE, Pedro; *et.al.* Crise fiscal e reforma do Estado: uma análise longitudinal das contas públicas federais. IPEA, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/55319/Desktop/201216_lv_reformas_do_estado.pdf>. Acesso em: 02/10/2021.

CESAR, Euclides. A política da Primeira República em “Coronelismo, enxada e voto”. *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 6, n. 1.

CNJ SUSPENDE GASTOS COM ACADEMIA PARA MAGISTRADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RJ. G1 Rio, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/cnj-suspende-gastos-com-academia-para-magistrados-do-tribunal-de-justica-do-rj.ghtml>>. Acesso em: 11/09/2020.

COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos; GONÇALVES, Daniel Diniz. Moralidade Administrativa: uma construção hermenêutica. In: *Revista Jurídica*, v.4, n.5. Curitiba, 2016.

COMISSÃO APRESENTA RELATÓRIO SOBRE SALÁRIOS NO MP. CNMP, 2017. Disponível em: <<http://www.cnCOMISS.mp.br/portal/todas-as-noticias/1040-comissao-apresenta-relatorio-sobre-salarios-no-mp>>. Acesso em: 20/09/2020.

COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA. Vale, 2020. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/investors/company/shareholding-structure/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 02/09/2020.

CORONAVÍRUS DEIXA 4,5 BILHÕES DE PESSOAS CONFINADAS NO MUNDO. O Globo, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/coronavirus-deixa-45-bilhoes-de-pessoas-confinadas-no-mundo-24378350009>>. Acesso em: 20/08/2021.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *A armadilha do Leviatã: a construção do corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Corporativismo societal: interesse de classe versus interesse setorial. In: *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. Org. de DAGNINO, Evelina. São Paulo: Brasiliense, 2004.

COSTA, Vanda Ribeiro. *Corporativismo e democracia*. São Paulo: Moderna, 1999.

COUTO, Marlen. Com extras, 71% dos juízes do país recebem acima do teto de 33 mil. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/com-extras-71-dos-juizes-do-pais-recebem-acima-do-teto-de-33-mil-22201981>>. Acesso em: 27/09/2019.

[COUTO, Marlen. Supersalários: tribunais estaduais informam que auxílios não podem ser contabilizados no teto salarial. O Globo, 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/supersalarios-tribunais-estaduais-informam-que-auxilios-nao-podem-ser-contabilizados-no-teto-salarial-22197674>. Acesso em 28/09/2019.](https://oglobo.globo.com/brasil/supersalarios-tribunais-estaduais-informam-que-auxilios-nao-podem-ser-contabilizados-no-teto-salarial-22197674)

COVID-19 VACCINE: FIRST PERSON RECIEVES PFIZER JAB IN UK. BBC, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-55227325>>. Acesso em: 28/02/2021.

CUNHA, Ana Rita. A situação da previdência social em 6 gráficos. Aos Fatos, 2019. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/a-situacao-da-previdencia-social-em-6-graficos/>>. Acesso em: 04/10/2021.

DÉFICIT DA PREVIDÊNCIAS DOS MILITARES FECHA 2019 EM R\$47 BI, ALTA DE 7,2%. Exame, 2019. Disponível em: <<https://exame.com/economia/deficit-da-previdencia-dos-militares-fecha-2019-em-r-47-bi-alta-de-72/>>. Acesso em 22/09/2020.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2016.

ECO, Humberto. *Como se faz uma tese em ciências humanas*. Barcarena: Editorial Presença, 2007.

ENTRA EM VIGOR LEI COM NOVAS REGRAS PARA APOSENTADORIA DOS MILITARES. Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/627140-entra-em-vigor-lei-com-novas-regras-para-aposentadoria-dos-militares/>>. Acesso em: 04/10/2021.

ESTUDO DA BANCADA DO NOVO NA CÂMARA IDENTIFICA QUE 70% DOS MAGISTRADOS RECEBEM ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL. Novo, 2020. Disponível em: <https://novo.org.br/estudo-da-bancada-do-novo-na-camara-identifica-que-70-dos-magistrados-recebem-acima-do-teto-constitucional/>>. Acesso em: 30/11/2020.

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA DESDE 1978: UM GRÁFICO PARA VOCÊ REFLETIR. Infomoney, 2017. Disponível em:< <https://www.infomoney.com.br/colunistas/terraconeconomico/evolucao-da-divida-publica-brasileira-desde-1978-um-grafico-para-voce-refletir/>>. Acesso em: 02/10/2021.

FAORO, Raymundo. O Estado não será inimigo da liberdade - Carta de Curitiba. In *Raymundo Faoro e o Brasil*. Org. GUIMARÃES, Juarez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012.

FATTORELLI, Maria Lúcia; *et.al.* Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020. Auditoria Cidadã, 2021. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>>. Acesso em: 03/10/2021.

FRANCO, Célia de Gouvêa. Bradesco cria empresa para comprar Vale. Folha de São Paulo, 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc270324.htm>>. Acesso em: 02/10/2021.

FUNDOS DE PENSÃO. Senado Federal, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/fundos-de-pensao#:~:text=Oferecidos%20por%20empresas%20p%C3%BAblicas%20e,Associa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20das%20Entidades%20de>>. Acesso em: 14/11/2020.

GALVÃO, Ramiz. *Vocabulário etimológico, ortográfico e prosódico das palavras portuguesas derivadas da língua grega*. Belo Horizonte: Garnier, 1994.

GARCIA, Afrânio; PALMEIRA, Moacir. Rastros de casas-grandes e de senzalas: transformações sociais no mundo rural brasileiro. *In Brasil: Um século de transformações*. Org. SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

GAVRAS, Douglas. 80% das famílias de classe média tiveram alguma queda na renda. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/80-das-familias-de-classe-media-tiveram-alguma-queda-na-renda.shtml>>. Acesso em: 02/05/2021.

GESTÃO DE PESSOAS E FOLHA DE PAGAMENTOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO – O QUE OS DADOS DIZEM? Banco

Mundial, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Sector-P%C3%ABlico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>>. Acesso em 04/10/2019.

GOMES, Angela de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: intelectuais e a construção do mito Vargas. *In: O corporativismo em português: Estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo*. Org. de MARTINHO, Francisco Carlos Palomares; PINTO, António Costa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta, 2007.

GONÇALVES, Eliane; MELLO, Daniel. Direito ou Privilégio? Observatório da Imprensa, 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornalismo-investigativo/direito-ou-privilegio/>>. Acesso em: 28/09/2020.

GRINBERG, Felipe. COVID-19: a desigualdade social determina quem sobrevive ao coronavírus no Rio. O Globo, 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/covid-19-desigualdade-social-determina-quem-sobrevive-ao-coronavirus-no-rio-24898090>>. Acesso em: 01/03/2021.

GUERRA HÍBRIDA É PERMANENTE E ARGENTINA PODE ESTAR SENDO VÍTIMA’, DIZ CELSO AMORIM. Brasil 247, 2020. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/entrevistas/guerra-hibrida-e-permanente-e-a-argentina-pode-estar-sendo-vitima-diz-celso-amorim>>. Acesso em: 30/11/2020.

HAN, Byung-Chul. *No enxame*. Reflexões sobre o digital. Trad. de MACHADO, Lucas. Serras. Petrópolis: Vozes, 2018.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Enciclopédia das Ciências Filosóficas em compêndio*. Vol. III. Trad de MENESES, Paulo. São Paulo: Loyola, 2011.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. São Leopoldo, RS: UNISINOS, 2010.

HENRIQUES, Hugo Rezende; CASTRO, Raphael Machado de. O titereiro mundial: guerras culturais, “ideologênese” e as ameaças ao estado soberano”. In: *Anais do 10ª Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. Org. de COSTA, Wanderley Messias da; et.al. São Paulo: FFLCH/USP, 2018.

HESPANHA, António Manuel. *A cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Coimbra: Almedina, 2012.

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

HORTA, José Luiz Borges. A autópsia do Direito? In: BROCHADO, Mariah (Org.); et.al. *Olhar distanciado sobre o combate à corrupção: o caso Lava Jato entre direito e política*. Curitiba: CRV, 2020.

HORTA, José Luiz Borges. *Dialética do Poder Moderador: Ensaio de uma ontoteleologia do Estado do Brasil*. Tese de Titularidade. Belo Horizonte: UFMG, 2021.

HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda.

HORTA, José Luiz Borges. História, Constituições e reconstitucionalização do Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 94. Belo Horizonte: RBEP, 2006.

HORTA, José Luiz Borges. Me deixa de fora desse seu mau sentimento; ou Hegel, os juízes e “uma mistura do mal com atraso”. (*Apresentação*). Vitória,

2018, Grupo de Trabalho (GT) Hegel do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia (ANPOF).

HORTA, José Luiz Borges; FREIRE, Thales Monteiro; SIQUEIRA, Vinicius de. A Era Pós-Ideologias e suas ameaças à Política e ao Estado de Direito. *Confluências* (Niterói), v. 14, p. 120- 133, 2012.

HORTA, José Luiz Borges; MOZELLI, Gustavo Sarti. Pandemia, coerção e responsabilidade. In: *Sustentabilidade, governança e integração regional em tempos de crise*. Org. de BERGAMASCHINE, Jamile; *et.al.* Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/578167-brasil-submergente-vive-o-pior-docenio-2011-2022-dos-200-anos-da-independencia>. Acesso em: 02/005/2021.

HÜBNER, Conrado. Magistocracia, a “gran famiglia” brasileira. Época, 2018. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/politica/Conrado-Hubner/noticia/2018/04/magistocracia-gran-familgia-judicial-brasileira.html>>. Acesso em: 20/09/2020.

IMPrensa MARROM. In: *Michaelis* – Dicionário da Língua Portuguesa, 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/imprensa>>. Acesso em: 03/10/2021.

JUCÁ, Beatriz. Chip na vacina, “virar jacaré” e outros mitos criam pandemia de desinformação na luta contra a COVID-19. El País, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-12-20/chip-na-vacina-virar-jacare-e-outros-mitos-criam-pandemia-de-desinformacao-na-luta-contr-a-covid-19.html>>. Acesso em: 14/01/2021.

JUÍZES FAZEM LOBBY COM SENADORES PARA TENTAR REGRAS MAIS BRANDAS NA PREVIDÊNCIA. Gazeta do Povo, 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/juizes-lobby-senadores-regras-brandas-previdencia/>>. Acesso em 10/04/2020.

JÚNIOR, Jair dos Santos. Entrevista com Raymundo Faoro: uma viagem ao universo intelectual do autor. *In Raymundo Faoro e o Brasil*. Org. GUIMARÃES, Juarez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

JUNIOR, Olavo Brasil de Lima. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *In: Revista do Serviço Público*, n. 2, ano 49.

KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Dias de; *et al.* Por que o Judiciário e o Ministério Público não se constroem. Nexo Jornal, 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/Por-que-o-Judici%C3%A1rio-e-o-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-n%C3%A3o-se-constroem>>. Acesso em 25/09/2020.

KORIPKO, Andrew. *Guerras híbridas: das revoluções coloridas aos golpes*. Trad. de ANTUNES, Thyago. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LANÇADAS TRÊS CHAMADAS PARA INCLUSÃO DIGITAL DE ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO. UFMG, 2021. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/lancadas-tres-chamadas-para-inclusao-digital-de-estudantes-de-graduacao>>. Acesso em: 02/10/2021.

LAZZARINI, Sérgio. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *In: Revista do Serviço Público*, n. 2, ano 49.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. São Paulo: Atlas, 2009.

LOPEZ, Felix. O lugar do funcionalismo federal no setor público nacional. IPEA, 2020. Disponível em:

<file:///C:/Users/55319/Desktop/201216_lv_reformas_do_estado.pdf>.

Acesso em: 20/12/2020.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. Três décadas de funcionalismo brasileiro – Atlas do Estado brasileiro. IPEA, 2017. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>>. Acesso em 25/09/2020.

MACEDO, Isabella. Das 123 fake news encontradas por agências de checagem, 104 beneficiaram Bolsonaro. Congresso em Foco, 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/das-123-fake-news-encontradas-por-agencias-de-checagem-104-beneficiaram-bolsonaro/>>.

Acesso em: 01/10/2021.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas no Brasil. In: *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Org. de LUCIK, Melina Rocha. Curitiba: Juruá, 2013.

MARÉS, Chico; TARDÁGUILA, Cristina. Dez notícias falsas com 865 mil compartilhamentos: o lixo digital do 1º turno. Agência Lupa, 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/10/07/artigo-epoca-noticias-falsas-1-turno>. Acesso em 30/11/2020.

MARTELLO, Alexandre; BARBIÉRI, Luiz Felipe. Reforma administrativa abrange Executivo, Legislativo e Judiciário de estados, União e municípios. G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/03/reforma-administrativa-proposta-vale-para-novos-servidores-de-todos-poderes-estados-e-municipios.ghtml>>. Acesso em 03/11/2020.

MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. Corporativismo e trabalho: Estado, classes trabalhadoras e organização sindical em Portugal e no Brasil. In: *O corporativismo em português: Estado, política e sociedade no salazarismo e no*

varguismo. Org. de MARTINHO, Francisco Carlos Palomares; PINTO, António Costa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007.

MARTINS, Luísa. TCU deve compartilhar com PGR ao menos cinco processos sobre ‘orçamento secreto’. Valor Econômico, 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/06/09/tcu-deve-compartilhar-com-pgr-ao-menos-cinco-processos-sobre-oramento-secreto.ghtml>>. Acesso em: 12/06/2021.

MAYOS, Gonçal. Crisis Neoliberal, Políticas Del Desconcierto y Autoritarismos Populistas. *In: Clivatage*, n. 8.

MAYOS, Gonçal. *Homo Obsoletus*: precariedade y desempoderamiento en la turboglobalización. Barcelona: Linkgua, 2016.

MAYOS. Gonçal. *Macrofilosofía de la Modernidad*. Barcelona: dLibro, 2012.

MELO, André Luís Alves de. *República dos bacharéis no século XXI*: corporativismo, má gestão e excesso de justiça gratuita dificultam acesso aos direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO GANHAM ACIMA DO TETO EM OITO ESTADOS, DIZ CNMP. Conjur, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-26/membros-mp-ganham-acima-teto-oito-estados-conselho>>. Acesso em: 27/09/2019.

MILLS, C. Wright. *The power elite*. Nova York: Oxford University Press, 2000.

MINISTÉRIO PÚBLICO DENUNCIA 36 POLICIAIS QUE PARTICIPARAM DE MOTIM ILEGAL NO CEARÁ. G1 CE, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/01/14/ministerio-publico-denuncia-36-policiais-que-participaram-de-motim-ilegal-no-ceara.ghtml>>. Acesso em: 02/03/2021.

MOTTA, Anaís. Deputado do PSL é preso após divulgar vídeo com ataques à ministros do STF. UOL, 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/02/16/prisao-deputado-daniel-silveira-psl.htm>>. Acesso em: 05/03/2021.

MURATORI, Matheus. TCE-MG inclui conselheiros e procuradores inativos em auxílio-saúde. Estado de Minas, 2021. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/05/18/interna_politica,1267904/tce-mg-inclui-conselheiros-e-procuradores-inativos-em-auxilio-saude.shtml>. Acesso em: 19/05/2021.

NEDER, Vinicius. Total de servidores públicos aumenta 83% no País em 20 anos. Estadão, 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,total-de-servidores-publicos-aumenta-60-no-pais-em-20-anos-aponta-ipea,70002650407>>. Acesso em: 03/10/2019.

NO TCU, SALÁRIO PAGO PELO TETO VIRA ROTINA. Estado de Minas, 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/08/23/interna_politica,1079356/no-tcu-salario-pago-pelo-teto-vira-rotina.shtml>. Acesso em: 01/10/2020.

OLIVEIRA, André de. Não há um poder judiciário o Brasil, mas 17.000 magistrados. El País, 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/16/politica/1466099536_355126.html>. Acesso em 28/09/2019.

OTTA, Lu Aiko. Rombo na previdência das estatais soma 24,7 bilhões. Valor Econômico, 2020. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/11/23/rombo-na-previdencia-das-estatais-soma-247-bilhoes.ghtml>>. Acesso em: 30/11/2020.

PAES, Cintia; FIÚZA, Patrícia. Procurador de MG reclama de salário de R\$ 24 mil: 'miserê'. G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/09/09/procurador-de-bh-reclama-de-salario-de-r-24-mil-misere.ghtml>>. Acesso em: 23/09/2019.

PAIM, Antônio. *A querela do estatismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

PAIM, Antônio. *O Patrimonialismo Brasileiro em foco*. Campinas: VIDE Editorial, 2015.

PASQUINI, Patrícia. 90% dos eleitores de Bolsonaro acreditam em fake News, diz estudo. Folha de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/90-dos-eleitores-de-bolsonaro-acreditaram-em-fake-news-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: 01/12/2020.

PEREIRA, Rodolfo Viana; BRAGA, Renê Moraes da Costa. Combatendo as *fake news* no processo eleitoral. In: *Revista do Advogado*, v.138, p. 160-169, 2018.

Perguntas e Respostas sobre a Resolução CNPC nº 35/2019, Versão 1.0, Março/2020. PREVIC, 2020. Disponível em: <<http://www.previc.gov.br/perguntas-frequentes/perguntas-e-respostas-resolucao-cnpc-no35-2019-1-1.pdf>>. Acesso em 14/11/2020.

PERISSINOTTO, Renato M.; CODATO, Adriano. Apresentação: por um retorno à Sociologia das Elites. *Revista de Sociologia Política*, v. 16, n. 30, p. 7-15. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008.

PIB DO BRASIL CAI 4,1% EM 2020, O PIOR RESULTADO EM 24 ANOS, E CONSOLIDA NOVA DÉCADA PERDIDA. Jovem Pan, 2021. Disponível em: <<https://jovempan.com.br/noticias/economia/pib-do-brasil-cai-41-em-2020-o-pior-resultado-em-24-anos.html>>. Acesso em: 05/03/2021.

PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro, entenda o passo a passo do esquema. Terra, 2021. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema,e596a988258e8d101838c208cf06d3a01f23i9hh.html>>. Acesso em: 11/06/2021.

PL DA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY COMEÇA O ANO SÓ COM 1,8% DE CHANCE DE APROVAÇÃO. Jota, 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras-2-0/regulamentacao-do-lobby-aprovometro-23012020>>. Acesso em: 24/04/2020.

PONTE, Gabriel. 90% dos fiscais da Receita aderem a 1º dia de paralisação em protesto à PEC Emergencial, diz sindicato. Uol, 2021. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2021/03/09/90-dos-fiscais-da-receita-aderem-a-1-dia-de-paralisacao-em-protesto-a-pec-emergencial-diz-sindicato.htm>>. Acesso em: 16/03/2020.

POR PANDEMIA, DÍVIDA PÚBLICA RENOVA RECORDE E FECHA 2020 NO PATAMAR DOS R\$ 5 TRI. CNN Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/por-pandemia-divida-publica-renova-recorde-e-fecha-2020-no-patamar-dos-r-5-tri/>>. Acesso em: 12/10/2021.

PORTARIA AUTORIZA SERVIDORES FEDERAIS APOSENTADOS E MILITARES DA RESERVA A RECEBER SALÁRIOS ACIMA DO TETO. G1, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/05/13/portaria-autoriza-servidores-federais-aposentados-e-militares-da-reserva-a-receber-salarios-acima-do-teto.ghtml>>. Acesso em: 13/05/2021.

PRADO JR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1964.

PRADO JR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PROCURADORES FALAM EM ESMOLA E PROTESTAM CONTRA CELULAR DE R\$3.600. FOLHAPRESS, 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/procuradores-falam-em-esmola-e-protestam-contracelular-de-r-3-600-1.2453512?utm_source=whatsapp>.

Acesso em: 04/03/2021.

QUATRO EM CADA DEZ MUNICÍPIOS NÃO TÊM SERVIÇO DE ESGOTO NO PAÍS. Agência IBGE Notícias, 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28326-quatro-em-cada-dez-municipios-nao-tem-servico-de-esgoto-no-pais>>. Acesso em: 03/11/2020.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira e OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 2002.

RESULTADOS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA. Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/resultado-previdenciario.htm>>. Acesso em 01/10/2021.

RICUPERO, Bernardo. Patrimonialismo: usos de um conceito. *In: República e Democracia: impasses do Brasil Contemporâneo*. Org. STARLING, Heloisa Murgel e BOTELHO, André. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

ROCHA, João Cezar de Castro. *Guerra Cultural e retórica do ódio*. Goiânia: Caminhos, 2021.

RODRIGUES, Gabriel. Profissionais do Hospital das Clínicas contestam possível redução de pagamento. O Tempo, 2021. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/profissionais-do-hospital-das-clinicas-contestam-possivel-reducao-de-pagamento-1.2455172>>. Acesso em: 06/03/2021.

SAES, Décio. Uma contribuição à crítica da Teoria das Elites. *In: Revista de Sociologia e Política*. N.º. 3, p. 08-23. Universidade Estadual de Campinas: 1994.

SALDANHA, Daniel Cabaleiro. *Organização do Estado Brasileiro: o modelo oligárquico de federalismo*. Belo Horizonte; Letramento, 2019.

SALDAÑA, Paulo. Só 6,6% das escolas públicas forneceram internet a alunos em 2020. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/07/so-66-das-escolas-publicas-forneceram-internet-a-alunos-em-2020.shtml>>. Acesso em: 12/10/2021.

SALGADO, Joaquim Carlos. Estado Ético e Estado poiético. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun., 1998.

SALGADO, Karine. *A paz perpétua de Kant*. Belo Horizonte, Mandamentos, 2008.

SANCIONADO REAJUSTE DE MINISTROS DO STF. Senado Federal, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/26/sancionado-reajuste-de-ministros-do-stf>>. Acesso em: 14/03/2021.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na arena legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). *In: Texto para discussão do IPEA*, n. 1975. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

SAVELLE, Max (org.). *O mundo em que vivemos: história da civilização mundial*, v. 4. Belo Horizonte: Villa Rica, 1990.

SAVELLE, Max (org.). *Os tempos modernos: história da civilização mundial*, v. 3. Belo Horizonte: Villa Rica, 1990.

SCHNEIDER, Ben Ross. Trad. de COSTA, Ricardo Borges. A privatização no governo Collor: triunfo do neoliberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? *In: Revista de Economia Política*, vol. 12, n. 1. 1992.

SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel, 1975.

se “Globalização, (Des)ideologia e reconstitucionalização do Brasil. *In: HORTA, José Luiz Borges & SALGADO, Karine. História, Estado e idealismo alemão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

SEABRA, Catia; GARCIA, Diego. Bolsonaro multiplica por 10 número de militares no comando de estatais. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/bolsonaro-multiplica-por-10-numero-de-militares-no-comando-de-estatais.shtml>>. Acesso em 22/04/2021.

SETO, Guilherme. Tribunal de Contas da cidade de SP acumula mordomia e supersalários. Folha de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/01/1947866-tribunal-de-contas-da-cidade-de-sp-acumula-mordomia-e-supersalarios.shtml>>. Acesso em 29/09/2020.

SHALDERS, André. Juízes do STF já ganham mais que colegas europeus, mesmo antes de reajuste aprovado hoje. BBC, 2018. Disponível em:

<<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45124032>>. Acesso em 27/09/2019.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. *In Revista CONPEDI*, São Paulo, v.1.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. Trad. de DANTAS, Ismênia Tunes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOUTTO, Isabella. Maioria dos promotores e procuradores de Minas recebe salário acima do teto. Estado de Minas, 2017. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/30/interna_politica_896259/maioria-dos-promotores-e-procuradores-de-minas-recebe-acima-do-teto.shtml>. Acesso em: 26/09/2019.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura. A gestão educacional no Brasil: os legados da Ditadura. *In: revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 30, n. 2, p. 269-285. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

SOUZA, Jessé de. Para além de Raymundo Faoro? *In: Raymundo Faoro e o Brasil*. Org. GUIMARÃES, Juarez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

SOUZA, João Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema & CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. São Paulo: T.A Queiroz, 1998.

SOUZA, Miguel Augusto Gonçalves de. *O descobrimento e a colonização portuguesa no Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000.

STARLING, Heloisa Morgel; BOTELHO, André (Orgs.). *República e Democracia: impasses do Brasil Contemporâneo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

STEPAN, Alfred. *Estado, corporativismo e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

STF PEDIU RESERVA DE VACINAS PARA O BUTANTAN E A FIOCRUZ NO MESMO DIA. Poder 360, 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/justica/stf-pediu-reserva-de-vacinas-para-o-butantan-e-a-fiocruz-no-mesmo-dia/>>. Acesso em: 17/01/2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Injunção nº 712/PA. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/PDF/mi712.pdf>>. Acesso em: 04/05/2021.

TEMÓTEO, Antonio. Gasto do Tesouro com rombo de militar é 17 vezes o de aposentado do INSS. UOL, 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/07/06/militar-inss-servidor-gasto-rombo-renda.htm>>. Acesso em: 05/01/2021.

TEMÓTEO, Antônio; KAORU, Thâmara. Militares são só 1% do total de aposentados, mas representam 15% do déficit. UOL, 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/17/militares-sao-so-1-do-total-de-aposentados-mas-representam-15-do-deficit.html>>. Acesso em 20/09/2020.

TRINDADE, Eliane. Folha de São Paulo, 2020. Doações em resposta à COVID chegaram a R\$5 bilhões em dois meses. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/05/doacoes-em-resposta-a-covid-19-chegam-a-r-5-bilhoes-em-dois-meses.shtml>>. Acesso em: 12/11/2020.

UFMG CONTA COM DESBLOQUEIO DE RECURSOS E RECOMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA MANTER ATIVIDADES. UFMG, 2021. Disponível em : <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/ufmg-conta-com-desbloqueio-de>>

[recursos-e-recomposicao-orcamentaria-para-manter-atividades](#)>. Acesso em: 01/10/2021.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Necessidades falsas*: introdução a uma teoria social antideterminista a serviço da democracia radical. São Paulo: Boitempo, 2005.

UNIÃO EUROPEIA FAZ PACOTE DE 1,8 TRILHÃO DE EUROS PARA AJUDAR ECONOMIA. Poder 360, 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/internacional/uniao-europeia-fecha-acordo-de-plano-de-recuperacao-economica-pos-pandemia/>>. Acesso em: 03/10/2021.

VALE SE TORNA EMPRESA ‘SEM DONO’, MAS FUNDOS AINDA MANTEM PODER DE VOTO. Estadão, 2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,vale-se-torna-empresa-sem-dono-mas-fundos-ainda-mantem-poder-de-voto,70003507187>>. Acesso em: 01/12/2020.

VALLE, Ione Ribeiro do. A obra do sociólogo Pierre Bourdieu: uma irradiação incontestável. *In: Revista da Faculdade de Educação*, v. 33, n. 1, p. 117-134. São Paulo: USP, 2007.

VALVERDE, Vitor. *Transição de governos*: processos políticos e constitucionais. 2016. (Mestrado em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento) – FUMEC, Belo Horizonte.

VAZ, Lúcio. Pensionistas do TCU tem quatro fontes de renda que somam R\$ 92 mil. Gazeta do Povo, 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/lucio-vaz/normas-de-abate-teto-tcu-permite-acumulo-de-pensoes/>>. Acesso em: 15/04/2021.

VEJA OS SETE ERROS DE LOGÍSTICA COMETIDOS RECENTEMENTE PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE NA PANDEMIA DA COVID-19. O Globo, 2021. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/veja-os-sete-erros-de-logistica-cometidos-recentemente-pelo-ministerio-da-saude-na-pandemia-da-covid-19-24901227>>. Acesso em: 23/04/2021.

VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Ricardo. *A grande mentira: Lula e o patrimonialismo petista*. Campinas: Vide Editorial, 2015.

VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Ricardo. *Patrimonialismo e a realidade latino-americana*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2017.

VENTURA, Manoel; SHINOHARA, Gabriel. Gratificações e benefícios criam supersalários que superam teto salarial de servidores. O Globo, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/gratificacoes-beneficios-criam-supersalarios-que-superam-teto-salarial-de-servidores-24687424>>. Acesso em 01/11/2020.

VIANNA, Oliveira. *História Social da Economia Capitalista no Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987, v.1.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia Limitada, 1987.

VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.

VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIEIRA, Diego Vinícius. *TERRA BRASILIS, EX CORDE*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

VIEIRA, Evaldo Amaro. *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1981.

VIVAS, Fernanda; FALCÃO, Márcio. AGU suspende promoção em massa que levou 606 procuradores ao topo da carreira. G1, 2020. Disponível

em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/24/agu-suspende-promocao-em-massa-que-levou-606-procuradores-ao-topo-da-carreira.ghtml>>. Acesso em 02/10/2020.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. de BARBOSA, Regis; *et.al.* Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. de BARBOSA, Regis; *et.al.* Vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

[WHO Coronavirus Disease \(COVID-19\) Dashboard](https://covid19.who.int/). OMS, 2020. Disponível em: <<https://covid19.who.int/>>. Acesso em: 01/10/2021.

WIZIAK, Julio; PUPO, Fábio. Guedes acaba com eleições para direção de fundos de pensão. Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/guedes-acaba-com-eleicoes-para-direcao-de-fundos-de-pensao.shtml>>. Acesso em: 13/11/2020.

ZEMA SANCIONA MAIORES GRATIFICAÇÕES PARA O JUDICIÁRIO, APESAR DE DEFENDER FIM DE PRIVILÉGIOS. Redação Itatiaia, 2021. Disponível em: <https://www.itatiaia.com.br/noticia/zema-sanciona-maiores-gratificacoes-para-o-judiciario-apesar-de-defender-fim-de-privilegios>. Acesso em: 15/01/2021.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira de poder*. Trad. de SCHLESINGER, George. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.