



**CEUB**

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Os donos do poder: a perturbadora atualidade de Raymundo Faoro**

**The Power Holders: The Disturbing Timeliness of Raymundo Faoro**

Luís Roberto Barroso

VOLUME 12 • Nº 3 • DEZ • 2022

# Sumário

<b>POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA .....</b>	<b>17</b>
<b>OS DONOS DO PODER: A PERTURBADORA ATUALIDADE DE RAYMUNDO FAORO .....</b>	<b>19</b>
Luís Roberto Barroso	
<b>EVIDÊNCIAS DE CICLOS POLÍTICOS OPORTUNISTAS E PARTIDÁRIOS NOS GASTOS SOCIAIS E SEUS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO LOCAL.....</b>	<b>35</b>
Daiane Pias Machado, Maria Nazaré Oliveira Wyse, Marco Aurélio Gomes Barbosa e Ana Paula Capuano da Cruz	
<b>PERCEPÇÕES SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO E A CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: OS DOIS LADOS DA MESMA MOEDA .....</b>	<b>59</b>
Suélem Viana Macedo, Josiel Lopes Valadares, Wanderson de Almeida Mendes e Marconi Silva Miranda	
<b>O ESTADO SOCIAL E O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ALCANCE DA JUSTIÇA SOCIAL.....</b>	<b>83</b>
Oswaldo Ferreira de Carvalho	
<b>ORÇAMENTO UNIFICADO NACIONAL: UMA PROPOSTA DE SUPERAÇÃO DA DIVISÃO ENTRE UNIÃO COMO EMISSORA E ENTES SUBNACIONAIS COMO USUÁRIOS DA MOEDA ESTATAL .....</b>	<b>108</b>
Julio Cesar de Aguiar	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM TECNOLOGIA .....</b>	<b>131</b>
<b>INTRODUCTION OF DIGITAL PLATFORMS TO STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES FOR REGULATION AND TRANSFORMATION OF SOCIAL SERVICES FOR THE POPULATION .....</b>	<b>133</b>
Dmitriy Nakisbaev e Natalia Dugalich	
<b>O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS PROCESSUAIS E AS NOVAS REGRAS DE PRIVACIDADE E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL .....</b>	<b>145</b>
Devilson da Rocha Sousa e Bianca Amorim Bulzico	
<b>OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E O PARADIGMA DA ACELERAÇÃO CONTEMPORÂNEA: O PAPEL DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E O SURGIMENTO DAS FORÇAS CONTRA HEGEMÔNICAS.....</b>	<b>162</b>
Bruno Mello Corrêa de Barros Beuron e Thiago Antônio Beuron Corrêa de Barros	
<b>FAKE NEWS, DISCURSOS DE ÓDIO E ATIVISMO DIGITAL: MOVIMENTOS SOCIAIS DE DESMONETIZAÇÃO, DESAFIOS JURÍDICOS E REFLEXÕES SOBRE O CASE SLEEPING GIANTS BRASIL</b>	<b>180</b>
Hígor Lameira Gasparetto, Frederico Thaddeu Pedroso e Rafael Santos de Oliveira	

<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA ALIMENTAR.....</b>	<b>199</b>
<b>APLICAÇÃO DE INSIGHTS COMPORTAMENTAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ROTULAÇÃO DE ALIMENTOS COM SUBSTÂNCIAS CANCERÍGENAS.....</b>	<b>201</b>
Benjamin Miranda Tabak e Guilherme dos Santos Araújo	
<b>UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS PROJETOS DE LEI DE COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS NO BRASIL .....</b>	<b>227</b>
Bruna Laís Ojeda Cruz, Adriano Marcos Rodrigues Figueiredo, Mayra Batista Bitencourt Fagundes e Paula da Silva Santos	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO.....</b>	<b>253</b>
<b>THE STUDENT MOVEMENT 2011 AND FREE EDUCATION POLICY IN CHILE (2017) .....</b>	<b>255</b>
Alejandro Olivares, Camila Carrasco e Victor Tricot	
<b>POLÍTICA, ADMINISTRAÇÃO E DIREITO EDUCACIONAL: NOÇÕES DE HOLISMO, PLURALIDADE E DEMOCRACIA NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL.....</b>	<b>275</b>
Rhuan Filipe Montenegro dos Reis, Marcelo Rodrigues dos Reis e Patricia Peregrino Montenegro	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE.....</b>	<b>298</b>
<b>HACIA LA CONCRECIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN SANITARIA EN CHILE.....</b>	<b>300</b>
Juliana Salome Diaz Pantoja	
<b>AS PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AS DOENÇAS TROPICAIS NEGLIGENCIADAS.....</b>	<b>322</b>
Marcos Vinício Chein Feres e Alan Rossi Silva	
<b>ANÁLISE MORAL INSTITUCIONAL DE UMA INJUSTIÇA GLOBAL: O CASO DO ACESSO A MEDICAMENTOS ANTIRRETROVIRAIS NO SUL GLOBAL .....</b>	<b>355</b>
Ademar Pozzatti e Lucas Silva de Souza	
<b>A GOVERNANÇA MULTINÍVEL E O CONTROLE EXTERNO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO ÂMBITO LOCAL: A POSSIBILIDADE INDUTORA DOS PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....</b>	<b>387</b>
Betieli da Rosa Sauzem Machado e Ricardo Hermany	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANEAMENTO .....</b>	<b>415</b>
<b>A REMUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA FRANÇA: EXEMPLO PARA O BRASIL?.....</b>	<b>417</b>
Patrícia Albuquerque Vieira e Tarin Cristino Frota Mont'Alverne	

<b>CAPACIDADES INSTITUCIONAIS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO</b> .437 Juliana Maria de Araújo, Marco Aurélio Marques Ferreira e Tiago Carneiro da Rocha	
<b>POLÍTICA PÚBLICA URBANA</b> .....	<b>463</b>
<b>O MUNICÍPIO E A POLÍTICA URBANA: O FEDERALISMO SIMÉTRICO EM XEQUE</b> .....	<b>465</b>
Angela Moulin S. Penalva Santos	
<b>SAMISAKE PROGRAM IS IMPROVING THE ECONOMIC CAPABILITIES OF URBAN POOR IN BENGKULU CITY, INDONESIA</b> .....	<b>489</b>
Sugeng Suharto	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS</b> .....	<b>512</b>
<b>EL SISTEMA DE COMERCIO DE EMISIONES DEL ACUERDO DE PARÍS Y EL CARBONO AZUL</b> .....	<b>514</b>
Alberto Olivares	
<b>OMISSÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O ROMPIMENTO DE BARRAGENS DE MINERAÇÃO</b> .....	<b>538</b>
Marcos Ribeiro Botelho e Rodolfo Andrade de Gouveia Vilela	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS A GRUPOS MINORITÁRIOS</b> .....	<b>556</b>
<b>DECOMPONDO AS DESIGUALDADES SALARIAIS DE GÊNERO: EVIDÊNCIAS PARA BRASIL E COLÔMBIA</b> .....	<b>558</b>
Solange de Cassia Inforzato de Souza, Magno Rogério Gomes e Nadja Simone Menezes Nery de Oliveira	
<b>O PAPEL DA EMPRESA PARA ASSEGURAR OS DIREITOS DA PERSONALIDADE DOS REFUGIADOS POR MEIO DO TRABALHO DECENTE: FUNÇÃO SOCIAL, COMPLIANCE E OS DESAFIOS PARA CONTRATAÇÃO</b> .....	<b>579</b>
Leda Maria Messias da Silva e René Dutra Teixeira	
<b>PRETOGLOBALIZAÇÃO: UMA NARRATIVA CONTRA HEGEMÔNICA DAS GLOBALIZAÇÕES E O UNIVERSALISMO EURO-AMERICANO</b> .....	<b>599</b>
Arménio Alberto Rodrigues da Roda e Augusto Checue Chaimite	
<b>OUTROS TEMAS</b> .....	<b>614</b>
<b>LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETOS DE DERECHO INTERNACIONAL Y ANTE LOS ESTADOS NACIONALES</b> .....	<b>616</b>
Juan Jorge Faundes	
<b>EL CAMPO POLÍTICO DE LAS JUVENTUDES EN COLOMBIA EN ÉPOCA DE PANDEMIA</b> .....	<b>646</b>
Holmedo Peláez Grisales e Lina Marcela Estrada Jaramillo	

**EFFECTS OF CORPORATIZATION ON THE FINANCIAL PERFORMANCE OF NON-FINANCIAL STATE-OWNED ENTERPRISES IN LATIN AMERICA BETWEEN 1999 AND 2018 .....666**  
Martha Liliana Arias-Bello, Mauricio Gómez-Villegas e Oscar Andrés Espinosa Acuña

**A GARANTIA DA IGUALDADE NOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS E A APLICAÇÃO DO CONTROLE DE VALIDADE PELO JUIZ .....689**  
Francisco Luciano Lima Rodrigues, Nilsiton Rodrigues Andrade Aragão e Bruno Costa Bastos

# Os donos do poder: a perturbadora atualidade de Raymundo Faoro\*

## The Power Holders: The Disturbing Timeliness of Raymundo Faoro

Luís Roberto Barroso\*\*

### Resumo

O objetivo do artigo é apresentar uma visão da obra de Raymundo Faoro, destacando sua atuação como sociólogo, historiador e jurista. Conta com depoimentos pessoais do autor sobre contatos com Faoro e sua influência em sua trajetória acadêmica e profissional. O artigo usa como base o texto original de *Os Donos do Poder* para tratar de temas como o patrimonialismo, o estado intervencionista, o oficialismo e a sociedade estamental, ressaltando seus reflexos no Brasil de hoje. Aborda, ainda, o atraso econômico-social provocado pela concentração de terras, escravidão e pelo fetiche pelo cargo público. Em conclusão, registra a persistência e atualidade de diversas disfunções descritas por Faoro, assim como a lenta superação de outras, na árdua busca pelo avanço civilizatório no Brasil.

**Palavras-chave:** patrimonialismo, oficialismo, estamento, escravidão; cargo público; desenvolvimento.

### Abstract

The objective of the article is to present a complete overview of Raymundo Faoro, highlighting his work as a sociologist, historian, and jurist. It includes personal testimonials of the author about his contact with Faoro and his influence on his academic and professional journey. The article uses the original text of the book “The Power Holders” (“Os Donos do Poder”) as a starting point to deal with themes such as patrimonialism, the interventionist state, officialism, and estate-based society, in order to emphasize their repercussions in contemporary Brazil. In this analysis, the author also addresses the socioeconomic underdevelopment caused by land concentration, slavery and the obsession with public office. In conclusion, he observes the permanence of several dysfunctions described by Faoro, as well as the slow overcoming of others in the arduous quest for development in Brazil.

**Keywords:** patrimonialism; officialism; estate-based society; slavery; public office; development.

\* Autor convidado

\*\* Professor Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Doutor em Direito, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Email: gmlrb@stf.jus.br

# 1 Introdução

Raymundo Faoro foi uma figura múltipla na vida brasileira. Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entre 1977 e 1979, desempenhou papel de destaque no processo de abertura política e de restauração democrática. Com autoridade moral, capacidade intelectual e habilidade, ajudou a empurrar a história na direção certa, nos dias incertos do ocaso do regime militar.

Após deixar a presidência da OAB, Faoro permaneceu no cenário político brasileiro como um intelectual público que analisava a realidade com argúcia e visão crítica. Por motivos que explico logo à frente, tornei-me seu admirador, leitor e interlocutor eventual. No presente artigo, procuro explorar e, de certo modo, ajudar a difundir uma outra faceta de Faoro, além de liderança dos advogados e observador da cena política: a do escritor refinado. De fato, produziu ele obras relevantes sobre literatura<sup>1</sup>, sobre conjuntura política<sup>2</sup> e, também, muito especialmente, uma das mais celebradas narrativas sobre a formação histórica, sociológica e política do Brasil.

Refiro-me a *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Nesse livro, Faoro percorre seis séculos da história de Portugal e do Brasil, desde o primeiro rei lusitano – Afonso Henriques – até o final da era Vargas. Embora sua visão da construção do Brasil não seja uma unanimidade<sup>3</sup>, sua obra é uma das mais influentes da sociologia política brasileira, qualificando-o como um dos grandes *intérpretes do Brasil*, ao lado de nomes como Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Caio Prado Júnior, entre outros<sup>4</sup>.

Raymundo Faoro é um autor mais citado do que lido. Por isso me animei a escrever o presente artigo, no qual procuro destacar passagens emblemáticas e representativas de *Os donos do poder*, relativamente a alguns conceitos e ideias que singularizam a história brasileira, como patrimonialismo, estamento e a onipresença do Estado. No texto, faço algumas reflexões expondo minha compreensão da análise de Faoro e transcrevo passagens literais de sua obra. Trata-se de uma homenagem intelectual a um dos grandes pensadores do Brasil, além de um ator que cumpriu excepcionalmente bem a parte que lhe tocou na história.

## Parte I - Dois dedos de história

Conheci Raymundo Faoro numa tarde de 1978, na sede do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que à época ficava no Rio de Janeiro. Eu e mais dois ou três colegas de Faculdade fomos visitá-lo. Eu estava no terceiro ano do curso de Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O motivo da visita era grave e já descrevo em seguida. Desafiando a legislação repressiva da época – o Decreto-Lei n. 477 e o Ato Institucional n. 5 –, um grupo de alunos havia recriado a entidade de representação dos estudantes, o Centro Acadêmico Luiz Carpenter – Livre. *Livre* significava, justamente, que não era autorizado.

Vivíamos, desde o início de 1976 – Vladimir Herzog fora assassinado nas dependências do 2º Exército em São Paulo em outubro de 1975 – a mobilização da sociedade civil pelo fim da ditadura. A reabertura das entidades estudantis era um passo importante. Como previsível, dois colegas que haviam participado da refundação do CALC-Livre foram intimados para deporem no Departamento de Polícia Política e Social – DPPS, um dos braços da repressão do regime militar no Rio de Janeiro. Com cópia das intimações, o nome e o telefone do delegado encarregado, fomos muito aflitos bater na porta da OAB. A solicitação era de uma

<sup>1</sup> Raymundo Faoro, *Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

<sup>2</sup> Raymundo Faoro, *A república inacabada*.

<sup>3</sup> Para uma visão diversa e crítica, v. Jessé de Souza, *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. São Paulo: LeYa, 2017.

<sup>4</sup> Silvano Santiago, *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguillar, 2002. Coletânea em três volumes com obras representativas do pensamento brasileiro, com os autores referidos no texto e outros, como Joaquim Nabuco, Euclides da Cunha e Florestan Fernandes.

ligação para o delegado demonstrando interesse pelo caso. Acreditávamos que um telefonema do presidente da OAB, que era um dos interlocutores da “abertura política” iniciada por Geisel, pudesse minimizar o risco de violência.

Faoro nos atendeu e ainda nos dedicou uma boa hora daquela tarde, numa conversa enriquecedora sobre ditadura, repressão e seus esforços para a transição democrática brasileira. Foi a primeira de várias conversas que tive com ele, atraído por sua erudição e disposição de trocar ideias sobre o Brasil com um jovem apaixonado pelo país e ansioso por fazer alguma diferença naquele processo histórico. Uma dessas conversas se materializou em uma entrevista publicada em junho de 1978, no jornal universitário *Andaime*, do qual eu era um dos editores. Na abertura da matéria, escrevi:

“A Ordem dos Advogados do Brasil, nesses dois últimos anos, foi alçada a uma posição de vanguarda na luta pelos direitos humanos e na defesa do estado de direito. Uma parte dessa projeção que a OAB assumiu no cenário nacional pode ser atribuída, talvez, a uma pequena abertura feita pelo governo, nesses tempos de liberdade discriminada.

Contudo, numa proporção muito mais elevada, deve ser creditada ao seu presidente, o sr. Raymundo Faoro. De fala mansa, mas veemente, este gaúcho que comparece ao Palácio do Planalto com a mesma naturalidade com que recebe estudantes vem prestando um serviço inestimável, não só à classe dos advogados, como a toda nação. Na semana passada o sr. Raymundo Faoro recebeu *Andaime* durante uma hora e meia do seu reduzidíssimo tempo e concedeu a seguinte entrevista”.

Foi um encontro memorável, refletindo as tensões daquele momento de incipiente abertura política, da qual Faoro foi um dos protagonistas. Articulava-se o novo governo, ainda sob o regime militar, e especulou-se sobre sua indicação para Ministro da Justiça. Faoro criticou o que denominou de “sanchismo político”, que é a crença, inspirada por Sancho Pança, de que se eu estiver lá posso evitar o pior. Nunca esqueci da resposta contundente que deu à pergunta, assim resumível: se for autoritário, não posso aceitar. Se for democrático, não precisam de mim. Confira-se:

“Em primeiro lugar o próximo governo, se for um governo como este que está aí, seria incompatível para o presidente da OAB e qualquer pessoa que se empenhasse pelo estado de direito. Qualquer pessoa ou qualquer advogado que ocupasse este cargo, num estado excepcional, perderia o respeito da sua classe. Se o próximo governo for um governo de estado de direito, aí, também, eu não teria nada a fazer lá; este seria um assunto para políticos”.

Mais à frente, em 1980, quando Faoro já havia deixado a presidência da OAB, estive com ele na redação da revista *Istoé*, no centro do Rio, discutindo aspectos do primeiro livro que escrevi, ainda no último ano de Faculdade. Tratava-se de um texto sobre a Federação no Brasil, pretexto que encontrei, na verdade, para fazer uma crítica severa à concentração de poder, manipulação e falseamento da ordem jurídica pelos governos militares. Fiz ótimo proveito dos *insights* que recebi dele e meu trabalho recebeu, naquele ano, o Prêmio Cândido de Oliveira Neto, da OAB/RJ.

Foi também em 1980 que li, pela primeira vez, *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. Eram dois volumes da Editora Globo, 2ª edição, publicada em 1979. A 1ª edição era de 1958. Meu Deus, que livro difícil! Faoro escrevia com sofisticação e complexidade, sem nenhuma concessão a iniciantes. Era preciso reler as frases com frequência, na busca do sentido profundo que se ocultava por trás de um estilo artesanal e singularíssimo. À época, a simplicidade ainda não era uma virtude particularmente exaltada na vida intelectual brasileira. E, ademais, o tema não era fácil mesmo. Seja como for, o livro produziu um impacto imenso na minha mente, que iniciava a trajetória – árdua e interminável – de procurar interpretar, compreender e transformar o Brasil.

Ao longo dos anos, também li sua importante monografia sobre a convocação da Assembleia Constituinte<sup>5</sup> e os numerosos artigos que publicou em diferentes órgãos de imprensa, que vieram a ser reunidos por Joaquim

<sup>5</sup> Raymundo Faoro, *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

Falcão e Paulo Augusto Franco, numa oportuna coletânea<sup>6</sup>. Ao deixar a presidência da OAB, Faoro continuou a ser um ator institucional de destaque, participando com qualidade do debate das grandes questões nacionais. Em 2002, estive na sua concorrida posse na Academia Brasileira de Letras. Pouco antes de nos deixar, em 2003, para minha honra, ele escreveu uma carta ao recém-empossado presidente Lula, recomendando meu nome para uma das três vagas que em breve se abriam no Supremo Tribunal Federal. Não era a minha vez. Mas a carta, que foi levada ao presidente por dois amigos queridos e admiráveis – Sepúlveda Pertence e Sigmaringa Seixas – é um dos títulos de que me orgulho no meu currículo. Assim pelo autor como pelos portadores.

Em 2022, respirei fundo e reli, ao longo do primeiro semestre, meticolosamente, *O donos do poder*, numa edição que me havia sido presenteada por seu filho, André Faoro. Preciso confessar: o livro continuava difícil. Mas relê-lo, com os olhos da maturidade, foi de proveito ainda maior. Ao concluir a leitura, pareceu-me bem separar, nesse breve ensaio, algumas ideias e passagens literais de Raymundo Faoro naquela obra, permitindo o acesso de primeira mão aos leitores contemporâneos. É um tributo que presto a um brasileiro que ajudou a fazer e a explicar a história do Brasil, com brilho intelectual, desapego e patriotismo.

## Parte II - Algumas ideias essenciais no pensamento de Raymundo Faoro

### I Patrimonialismo

A ideia de *patrimonialismo* remete à nossa tradição ibérica, ao modo como se estabeleciam as relações políticas, econômicas e sociais entre o Imperador e a sociedade portuguesa, em geral, e com os colonizadores do Brasil, em particular. Não havia separação entre a Fazenda do rei e a Fazenda do reino, entre bens particulares e bens do Estado. Os deveres públicos e as obrigações privadas se sobrepunham. O rei tinha participação direta e pessoal nos tributos e nos frutos obtidos na colônia. Nesse cenário, os agentes públicos e privados ligavam-se ao monarca por laços de lealdade pessoal e por objetivos comuns de lucro, antes que por princípios de legitimidade, dever funcional e interesse público. Vem desde aí a difícil separação entre esfera pública e privada, que é a marca da formação nacional. É um traço tão forte que a Constituição brasileira e a jurisprudência dos últimos anos precisaram explicitar, categoricamente, valores basilares como a proibição de uso de dinheiro público para promoção pessoal, a vedação ao nepotismo na nomeação para cargos públicos e a ilicitude da “rachadinha” (desvio da remuneração de servidores fantasmas em proveito próprio)<sup>7</sup>. Não tem sido uma superação fácil

Patrimonialismo é um dos conceitos centrais de *Os donos do poder*, assumidamente importado da obra de Max Weber e adaptado para a formação política e social luso-brasileira. Ele está presente em toda a narrativa de Faoro, das nossas origens portuguesas até a República, atravessando o período colonial e o Império. Logo na sua abertura, o texto situa historicamente a disfunção do patrimonialismo nos primórdios do surgimento do Estado português, com a reconquista do território aos espanhóis e aos árabes. Referindo-se a um arco temporal que vai do século XI ao XIII, época em que o poder e a riqueza emanavam da propriedade do solo, escreveu:

“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

<sup>6</sup> Raymundo Faoro, *A República em transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira* (1981 a 1988). Org. Joaquim Falcão e Paulo Augusto Franco. Rio de Janeiro: Record, 2018.

<sup>7</sup> Esse conceito de patrimonialismo que utilizo sofre evidente influência da leitura de Faoro, embora sem coincidência plena. No seu texto, ele parece esposar uma visão liberal pura que vê criticamente qualquer intervenção mais significativa do Estado na vida social e econômica. Minha crítica, porém, tem como foco central a apropriação privada do Estado por elites extrativistas que o colocam a seu serviço, e não qualquer intervenção estatal em si.

da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe”<sup>8</sup>.

“A propriedade do rei — suas terras e seus tesouros — se confunde nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral”<sup>9</sup>.

Após a descoberta do Brasil e início da colonização, o modelo permaneceu e se aprofundou. O rei era “o senhor das terras, das minas e do comércio”, controlando a economia pelo monopólio, pela criação de companhias com privilégios comerciais e pelas concessões. O círculo patrimonialista se diversifica e se expande em sociedade com os colonizadores:

“O Brasil, tal como a Índia, seria um negócio do rei, integrado na estrutura patrimonial, gerida pela realza, versada nas armas e cobiçosamente atenta ao comércio”<sup>10</sup>.

“O rei delimitou as vantagens da colonização, reservando para si o dízimo das colheitas e do pescado, o monopólio do comércio do pau-brasil, das especiarias e das drogas, o quinto das pedras e metais preciosos”<sup>11</sup>.

O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático”<sup>12</sup>.

“Ao contrário do mundo holandês e inglês, a rede, a teia de controles, concessões e vínculos avilta a burguesia e a reduz à função subsidiária e dependente do Estado. O exercício do comércio prende-se, em termos gerais, a um contrato público, que gera os contratadores, por sua vez desdobrados em subcontratadores, sempre sob o braço cobiçoso da administração pública”<sup>13</sup>.

Foi assim, também, ao longo do primeiro e, sobretudo, do segundo Império. O sucesso empresarial somente se dava em sociedade, não mais diretamente com o monarca, mas com o Estado ou, mais propriamente, com o governo. Parcerias que envolviam promiscuidade entre o público e o privado, com favorecimentos, nepotismo ou pura corrupção:

“Em todo tempo, as grandes figuras financeiras, industriais, do país tinham crescido à sombra da influência e proteção que lhes dispensava o governo; esse sistema só podia dar em resultado a corrupção e a gangrena da riqueza pública e particular. Daí a expansão, cada vez, maior, do orçamento e da dívida”<sup>14</sup>.

“Outra maneira de assegurar o êxito da empresa era a associação ou o favorecimento do político. Paraná pôs um filho, um genro e o pai deste entre os acionistas do Banco Mauá, Mac-Gregor”<sup>15</sup>.

“A Estrada de Ferro da Bahia foi concedida a Muniz Barreto, sogro de Francisco Otaviano, advogado e amigo de Mauá, por coincidência político influente. As concessões, nesse regime incestuoso entre economia e política, eram pleiteadas e obtidas pelos próprios deputados, senadores e conselheiros ou expoentes partidários”<sup>16</sup>.

“Formigavam nos ministérios, nos corredores da Câmara e do Senado, magotes de aventureiros, intermediários e empresários nominais, em busca das cobiçadas concessões, dos fornecimentos, das garantias de juro, das subvenções, para o lucro rápido e sem trabalho das transferências. As dificuldades se dissipam, ao aceno das participações e dos empregos”<sup>17</sup>.

<sup>8</sup> Raymundo Faoro, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4ed. São Paulo: Editora Globo, 2008, p. 18.

<sup>9</sup> Idem, p. 23.

<sup>10</sup> Idem, p. 127.

<sup>11</sup> Idem, p. 155.

<sup>12</sup> Idem, p. 197.

<sup>13</sup> Idem, p. 201.

<sup>14</sup> Idem, p. 462.

<sup>15</sup> Idem, p. 498.

<sup>16</sup> Idem, p. 499.

<sup>17</sup> Idem, p. 499.

No capítulo final, após a análise do período republicano, da Proclamação à era Vargas, a constatação de que a estrutura patrimonialista que nos atrasa na história subsiste de maneira renitente, capitaneada pelo estamento que ela mesma gerou:

“A realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista”<sup>18</sup>.

“Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal”<sup>19</sup>.

Passados 60 anos de primeira edição de *Os donos do poder*, o país ainda se debate com o patrimonialismo, a dificuldade de separação entre o público e o privado, com a apropriação privada do Estado, em episódios que se multiplicam em enfadonha repetição: Anões do Orçamento, Operação Sanguesuga, Mensalão, Petróleo, Orçamento secreto... Um aprendizado longo, lento, cansativo.

## II O Estado intervencionista e o capitalismo politicamente orientado

O Estado intervencionista, onipresente, dono de tudo, vem desde o início da formação do reino de Portugal. As “garras reais”, logo cedo, desde meados do século XIII, se estenderam a todas as áreas da atividade econômica.

“Tudo dependia, comércio e indústria, das concessões régias, das delegações graciosas, arrendamentos onerosos, que, a qualquer momento, se poderiam substituir por empresas monárquicas. São os fermentos do mercantilismo lançados em chão fértil. Dos privilégios concedidos — para exportar e para importar — não se esquecia o príncipe de arrecadar sua parte, numa apropriação de renda que só analogicamente se compara aos modernos tributos”<sup>20</sup>.

Faoro constrói o argumento de que não houve feudalismo em Portugal, tendo prevalecido a realidade do Estado patrimonial. Não existe, assim, algo como a relação de natureza contratual entre suserano e vassalo — com direitos, privilégios e obrigações —, mas, sim, uma relação hierárquico-burocrática entre monarca e súdito, entre o chefe e o funcionário. Inexistiu a experiência do poder atomizado e compartilhado com os senhores feudais.

“Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio — o reino tem um dominus, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua”<sup>21</sup>.

Prevaleceu a iniciativa privada atrofiada e o empreendedorismo sufocado, salvo nas parcerias com o monarca, sujeitas à sua vontade e às suas condições. A burguesia nascente fica presa, desde o berço, “às rédeas douradas da Coroa”, tolhida numa relação patriarcal e cerceadora, dependente de favores e privilégios.

“[O] capitalismo, dirigido pelo Estado, impedindo a autonomia da empresa, ganhará substância, anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, de livre contrato, livre concorrência, livre profissão, opostas, todas, aos monopólios e concessões reais”<sup>22</sup>.

Esse o modelo que se desenhou e que persistiu: o Estado que intervém em todos os setores da economia, com os interesses do rei e os que são próprios da burocracia. Repleto de monopólios, autorizações, concessões e licenças. Tudo submetido a controle de compras e vendas, a tabelamento de preços, a permis-

<sup>18</sup> Idem, p. 822.

<sup>19</sup> Idem, p. 823.

<sup>20</sup> Idem, p. 24.

<sup>21</sup> Idem, p. 38.

<sup>22</sup> Idem, p. 35.

são de importações, a embargos de exportações e similares. Déficit de cidadania, de empreendedorismo e excesso de burocracia.

“O capitalismo possível será o politicamente orientado. A indústria, a agricultura, a produção, a colonização será obra do soberano, por ele orientada, evocada, estimulada, do alto, em benefício nominal da nação. Onde há atividade econômica lá estará o delegado do rei, o funcionário, para compartilhar de suas rendas, lucros, e, mesmo, para incrementá-la. Tudo é tarefa do governo, tutelando os indivíduos, eternamente menores, incapazes ou provocadores de catástrofes, se entregues a si mesmos. O Estado se confunde com o empresário, o empresário que especula, que manobra os cordéis do crédito e do dinheiro, para favorecimento dos seus associados e para desespero de uma pequena faixa, empolgada com o exemplo europeu”<sup>23</sup>.

Por fim, Faoro destaca que a estrutura patrimonial permitiu a expansão do capitalismo comercial. Porém, quando o capitalismo industrial brotou, rompendo “a casca exterior do feudalismo”, não encontrou no patrimonialismo as condições adequadas para o seu desenvolvimento. Portugal, suas colônias e ex-colônias, que herdaram sua estrutura econômico-administrativa, ficaram de fora da revolução industrial.

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

Os países revolvidos pelo feudalismo, só eles, na Europa e na Ásia, expandiram uma economia capitalista, de molde industrial. A Inglaterra, com seus prolongamentos dos Estados Unidos, Canadá e Austrália, a França, a Alemanha e o Japão lograram, por caminhos diferentes, mas sob o mesmo fundamento, desenvolver e adotar o sistema capitalista, integrando nele a sociedade e o Estado. A Península Ibérica, com suas florações coloniais, os demais países desprovidos de raízes feudais, inclusive os do mundo antigo, não conheceram as relações capitalistas, na sua expressão industrial, íntegra”.

De fato, a industrialização só vai chegar, verdadeiramente, ao Brasil quando já avançado o século XX. O fato é que, passados os séculos e décadas, ainda hoje, na vivência brasileira, lidamos com os percalços de um Estado agigantado, com suas licitações dirigidas, contratos superfaturados, desonerações tributárias mal justificadas, créditos com favorecimentos e sistema tributário confuso e injusto. Um Estado grande demais no plano econômico e administrativo e insuficiente no plano social, onde precisa ser maior. O tamanho de um não deixa o outro crescer.

### III Oficialismo

A onipresença do Estado noticiada acima não se restringiu ao plano econômico, com o controle, ao longo do tempo, da lavoura, da indústria, do sistema financeiro, do crédito, dos sindicatos e do movimento operário. Também o mundo da política e a atuação da sociedade civil estiveram a reboque do poder estatal, criando súditos dependentes em lugar de cidadãos verdadeiramente autônomos.

“O Estado, presente a tudo e que a tudo provê, centraliza as molas do movimento econômico e político, criando um país à sua feição, o país oficial”<sup>24</sup>.

“O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado com a rocha que lhe rouba o sol e as iniciativas, tudo espera da administração pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas, confiando, nas horas de agonia, no milagre saído das câmaras do paço ou dos ministérios. Esse perigoso complexo psicológico inibe, há séculos, o povo, certo de que

<sup>23</sup> Idem, p. 103. Texto ligeiramente editado.

<sup>24</sup> Idem, p. 450.

o Estado não é ele, mas uma entidade maior, abstrata e soberana”<sup>25</sup>.

À sombra desse Estado em permanente expansão floresce, desde as Ordenações Filipinas, estatuto da organização política do reino de Portugal, uma burocracia sempre crescente, vegetativamente crescente. Burocracia com pouco poder de alavancar o progresso, mas com imensa força para emperrá-lo, criando os embaraços que muitas vezes são a sua razão de ser, apesar da falta de sentido.

“Por toda parte, em todas as atividades, as ordenanças administrativas, dissimuladas em leis, decretos, avisos, ordenam a vida do país e das províncias, confundindo o setor privado ao público”. (...)

“Da mole de documentos, sai uma organização emperrada, com papéis que circulam de mesa em mesa, hierarquicamente, para o controle de desconfianças recíprocas. Sete pessoas querem incorporar uma sociedade? O governo lhes dará autorização. Quer alguém fabricar agulhas? O governo intervirá com a permissão ou o privilégio. O fazendeiro quer exportar ou tomar empréstimos?

Entre o ato e a proposta se interporão um atoleiro de licenças. Há necessidade de crédito particular? O ministério será chamado a opinar. O carro, depois da longínqua partida, volta aos primeiros passos, enredado na reação centralizadora e na supremacia burocrático-monárquica, estamental na forma, patrimonialista no conteúdo”<sup>26</sup>.

Nesse quadro, o oficialismo se projeta, também, na dominação política do eleitorado. Independentemente de fraudes eleitorais – apesar da marca indelével que elas imprimiram na história do Brasil –, o governo de plantão ditava as regras, os candidatos e os eleitos. Na oposição não havia salvação.

“A verdade eleitoral não sairia da lei como queriam os estadistas: a verdade eleitoral, mesmo depurada com honestidade, traria à tona o próprio país, com o eleitorado obediente ao governo, qualquer que fosse este, uma vez que fosse o poder que nomeia, que possui as armas e o pão. O deputado, dentro desse círculo de ferro, era nada mais que o resultado das combinações de cúpula, tramadas nos salões dos poderosos”<sup>27</sup>.

Por largo período, o peso da presença do Estado comprometeu, igualmente, a liberdade de expressão, pela captura financeira dos veículos de comunicação. Essa realidade foi descrita por José de Alencar, em passagem citada por Faoro:

“Não é menos curiosa a maneira por que a burocracia fabrica a opinião pública no Brasil. (...)

“Os jornais, como tudo neste Império, vivem da benevolência da administração. No instante em que o governo quiser com afinco, a folha diária de maior circulação descera da posição que adquiriu. Basta trancar-lhe as avenidas oficiais, e subvencionar largamente outra empresa com o fim de hostilizá-la”<sup>28</sup>.

O oficialismo é uma faceta persistente da formação nacional. Esta é a característica que faz depender do Estado – isto é, da sua bênção, apoio e financiamento – os projetos pessoais, sociais ou empresariais. A busca pelo emprego público, crédito barato, desonerações ou subsídios. Da telefonia às fantasias de carnaval, a dependência constante do dinheiro do BNDES, da Caixa Econômica, dos Fundos de Pensão, dos cofres estaduais ou municipais. Dos favores do Presidente, do Governador ou do Prefeito. Cria-se uma cultura de paternalismo e compadrio, a república da parentada e dos amigos. O Estado se torna mais importante do que a sociedade.

<sup>25</sup> Idem, p. 451.

<sup>26</sup> Idem, p. 451.

<sup>27</sup> Idem, p. 391.

<sup>28</sup> Idem, p. 449. Faoro remete a José de Alencar, *Obras completas*, v. 4. Rio de Janeiro: Aguilar, 1960.

## IV Estamento

Tenho uma leitura própria do conceito de estamento, tal como utilizado por Faoro ao longo do texto. Não estou totalmente seguro de que ela seja fiel ao pensamento do autor, mas foi a compreensão que extraí. De todo modo, acho que o termo – que, a meu ver, não corresponde ao conceito tradicional de estamentos na sociedade medieval, nem tampouco coincide plenamente com a acepção que lhe dá Max Weber<sup>29</sup> – serve para identificar uma realidade pervasiva ao poder e ao patronato político no Brasil.

Estamento é a elite política do patrimonialismo, como afirma Faoro, ou seja, acrescento eu, a beneficiária de sociedades caracterizadas por um capitalismo tardio e incompleto, pela má separação entre o público e o privado e pela frequente apropriação do Estado para servir aos interesses dos estratos dominantes. Esses estratos são hegemônicos em múltiplas dimensões da vida e podem estar no empresariado, na classe política, na burocracia estatal – inclusive judicial –, no setor militar e mesmo em sindicatos. O estamento se beneficia de estratégias e políticas públicas diversas, que ajuda a moldar, e que podem estar nas reservas de mercado, nas desonerações e isenções tributárias, no uso discricionário de parcelas substanciais do orçamento, nos financiamentos públicos com favorecimento, nos salários desproporcionais e aposentadorias generosas, nos regimes previdenciários privilegiados e nas contribuições compulsórias de empregados, para citar apenas alguns exemplos.

Como se percebe, claramente, sua marca é a transversalidade – estendendo-se por diferentes setores da vida nacional – e não a homogeneidade. Há um fio condutor, porém, unindo interesses diversos, que é algum grau de controle ou de influência sobre o orçamento, sobre as decisões políticas, sobre os rumos da economia, sobre empregos e cargos públicos e, também, sobre a própria opinião pública. Estamento significa, portanto, na minha interpretação do Brasil, as forças que predominaram historicamente, independentemente da alternância no poder político. Vale dizer: as forças que mandam, mesmo, ainda que não governem. Não se trata de uma casta – porque pode haver alguma mobilidade social –, nem tampouco de uma classe, pois a questão econômica, embora importante, não é o único fator relevante: *status*, prestígio, benesses não financeiras e outros fatores simbólicos podem fazer parte das aspirações estamentais. Na verdade, os donos do poder compõem uma frente ampla e informal, não orgânica, que pauta o país e o conduz, qual sombra a um só tempo invisível e onipresente.

Considero essa análise, que vai além da ideia de estamento puramente burocrático, coerente com o pensamento de Faoro desenvolvido em *Os donos do poder*. Porém, vivo fosse ele, eu temeria que dirigisse a mim a *boutade* que lembro de ter lido em algum lugar, na qual o autor de uma obra que foi adaptada para o cinema, indagado sobre o que achou, declarou: “O filme que fizeram baseado no meu livro inspirou-me a escrever outro”. A seguir, para que o leitor forme sua própria opinião, algumas passagens de Raymundo Faoro sobre o tema.

A origem do estamento:

“A direção dos negócios da Coroa requeria um grupo de conselheiros e executores, ao lado do rei, sob a incontestável supremacia do soberano. Há não apenas tributos a colher, onde quer que haja movimento de bens, senão receitas a arrecadar, como participação do príncipe em todos os negócios, senhor ele próprio de todas as transações, lucros e vantagens.

Para isso, o Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade sugere, com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas.

Esta corporação de poder se estrutura numa comunidade: o *estamento*. Para a compreensão do fenômeno, observe-se, desde logo, que a ordem social, ao se afirmar nas classes, estamentos e castas, compreende uma distribuição de poder, em sentido amplo — a imposição de uma vontade sobre a conduta alheia”<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Max Weber, *Ensaio de sociologia*. 5 ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 218 e s.

<sup>30</sup> Idem, p. 60. Texto ligeiramente editado.

A natureza do estamento:

“De outra natureza é o estamento — primariamente uma camada social e não econômica, embora possa repousar, em conexão não necessária real e conceitualmente, sobre uma classe. O estamento constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder<sup>31</sup>”.

O capitalismo incompleto:

“Os estamentos florescem, de modo natural, nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, a sociedade feudal ou patrimonial<sup>32</sup>”.

A apropriação do Estado:

“O estamento supõe distância social e se esforça pela conquista de vantagens materiais e espirituais exclusivas. (...) O fechamento da comunidade leva à apropriação de oportunidades econômicas, que desembocam, no ponto extremo, nos monopólios de atividades lucrativas e de cargos públicos. (...) De outro lado, a estabilidade econômica favorece a sociedade de estamentos, assim como as transformações bruscas, da técnica ou das relações de interesses, os enfraquecem. Daí que representem eles um freio conservador, preocupados em assegurar a base de seu poder<sup>33</sup>”.

A mistura do público e do privado:

“Uma categoria social, fechada sobre si mesma, manipula lealdades com o cargo público, ela própria, sem outros meios, assentada sobre as posições políticas. Entre a carreira política e a dos empregos há uma conexão íntima e necessária, servindo o Estado como o despenseiro de recursos, para o jogo interno da troca de vantagens<sup>34</sup>”.

O aparelhamento político do Estado:

“O 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<sup>35</sup>”.

“Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político — uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes — impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores<sup>36</sup>”.

O comando político aristocrático disfarçado:

“A elite das democracias não pode se consolidar num estrato privilegiado, mutável nas pessoas mas fechado estruturalmente. (...) A elite política do patrimonialismo é o estamento, estrato social com efetivo comando político, numa ordem de conteúdo aristocrático<sup>37</sup>”.

## **V Atraso econômico-social, propriedade da terra, escravização e fetiche do cargo público**

Acima foram abordados alguns temas cruciais da análise histórica, sociológica e política que Raymundo Faoro fez sobre o Brasil, com ênfase no patrimonialismo, no capitalismo politicamente orientado, na oni-

<sup>31</sup> Idem, p. 61. Texto ligeiramente editado.

<sup>32</sup> Idem, p. 61.

<sup>33</sup> Idem, p. 62.

<sup>34</sup> Idem, p. 447.

<sup>35</sup> Idem, p. 448.

<sup>36</sup> Idem, p. 824.

<sup>37</sup> Idem, p. 830.

presença estatal e no significado de estamento. Porém, há inúmeras outras reflexões relevantes ao longo do livro. Destaco algumas delas. Em mais de uma passagem, Faoro busca algumas explicações para Portugal – e por extensão, o Brasil – ter sofrido um *atraso econômico-social* em contraste com os países da Europa. Algumas dessas causas estão no fato de não termos feito a transição liberal plena, assim no Império como na República. O país continuou persistentemente aristocrático e oligárquico. Ademais, e talvez por essa razão mesmo, passamos ao largo da Revolução Industrial. Eis o que escreveu ele:

“A Revolução Industrial passou ao longe de suas praias (de Lisboa), com seu ar escuro, incompreendida pelo lucro fácil das especulações ultramarinas. Os servidores públicos — nobres e burocratas — vestiam-se com as roupas das manufaturas inglesas, cobriam as mulheres de joias lavradas na Holanda, comiam o trigo importado, tudo à custa do ouro que, célere, mal lhes pousava nas mãos. Quando um brado de pessimismo aponta a miséria do dia seguinte, é ainda ao Estado que se pede o remédio, o Estado fonte de todos os milagres e pai de todas as desgraças”<sup>38</sup>.

Nas palavras de Antero de Quental, que transcreve:

“Governava-se então pela nobreza e para a nobreza [...] o espírito aristocrático da monarquia opondo-se naturalmente aos progressos da classe média, impediu o desenvolvimento da burguesia, a classe moderna por excelência, civilizadora e iniciadora, já na indústria, já nas ciências, já no comércio. Sem ela, o que podíamos nós ser nos grandes trabalhos com que o espírito moderno tem transformado a sociedade, a inteligência e a natureza?”<sup>39</sup>

Em seu relato, Faoro estigmatiza o modo como se deu a *ocupação da terra e a distribuição de títulos de propriedade* no Brasil. Um modelo que estimulou a formação de latifúndios e oprimiu os trabalhadores do campo, sem terras e sem possibilidade de negociarem condições dignas de trabalho e moradia.

“A obra política e comercial da colonização tinha como ponto de apoio a distribuição das terras. (...) A monarquia lusitana, nessa tarefa de povoar o território imenso, encontrou, nas arcas de sua tradição, um modelo legislado: as sesmarias”<sup>40</sup>.

“[O] regime das sesmarias gera, ao contrário de seus propósitos iniciais, a grande propriedade. (...) [P]ara para requerer e obter a sesmaria, era necessário o prévio prestígio político, confiada a terra, não ao cultivador eventual, mas ao senhor de cabedais ou titular de serviços públicos. (...)”

Tantas foram as liberalidades nas concessões de sesmarias, com áreas de dez, vinte e até cem léguas, com diversas doações a um mesmo requerente, que, em 1822, não havia mais terras a distribuir”<sup>41</sup>.

“Há muitas famílias pobres, vagando de lugar em lugar, segundo o favor e capricho dos proprietários das terras, e sempre faltas de meios de obter algum terreno em que façam um estabelecimento permanente?. O quadro está definido: a grande propriedade toma conta do país, com a dependência e o bloqueio de ascensão do lavrador não proprietário. (...) O fim do regime das sesmarias estava, mesmo antes da Resolução de 17 de julho de 1822, decretado pelos fatos — a exaustão dos bens a distribuir fecha um período histórico”<sup>42</sup>.

“O lavrador sem terras e o pequeno proprietário somem na paisagem, apêndices passivos do senhor territorial que, em troca da safra, por ele comercializada, lhes fornece, em migalhas encarecidas, os meios de sustentar o modesto plantio. As precárias choupanas que povoam o latifúndio abrigam o peão, o capanga, talvez o inimigo velado, servo da gleba sem estatuto, sem contrato e sem direitos. O sistema das sesmarias deixou, depois de extinto, a herança: o proprietário com sobra de terras, que não as cultiva, nem permite que outrem as explore”<sup>43</sup>.

*Os donos do poder* cuida, também, do fenômeno da escravização e da questão racial em diversas passagens. Destaca o papel da mão de obra negra forçada na ascensão da economia do café, os diferentes artifícios utilizados para postergar o fim do comércio de africanos sequestrados para o novo mundo e o racismo estru-

<sup>38</sup> Idem, p. 105.

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Idem, p. 146.

<sup>41</sup> Idem, p. 464.

<sup>42</sup> Idem, p. 465. A frase inicial tem o crédito dado por Faoro a Gonçalves Chaves.

<sup>43</sup> Idem, p. 477.

tural na sociedade brasileira, desde a colonização. Embora reconheça que os números são discutíveis, afirma, baseado em Roberto Simonsen, que entre “dois e meio ou quatro milhões de escravos entraram no Brasil”<sup>44</sup>.

“Um tratado com a Grã-Bretanha, assinado por dom Pedro em 1826, prometia a extinção do tráfico em 1830, mas, diante da inabilidade da medida, uma lei de novembro de 1831 declara que seriam livres, daí por diante, os escravos entrados no país. Providências, na verdade, ditadas pela Inglaterra e fatalisticamente aceitas pelos brasileiros, tornam-se “leis para inglês ver”. Nunca se importaram tantos escravos como depois do Tratado de 1826: a superabundância provocou a queda do preço (...)”<sup>45</sup>.

“Na base da pirâmide, o escravo negro, sem nenhuma oportunidade de elevação social. O negro, para se qualificar, não lhe bastaria a liberdade, senão a posse de outro escravo. Bem sentiu essa realidade, a um tempo sombria e cômica, Machado de Assis, ao notar — Memórias póstumas de Brás Cubas, cap. LXVIII — que o moleque Prudêncio, negro alforriado, em pleno Valongo, batia furiosamente num escravo seu: nas pancadas nascia o status de senhor”<sup>46</sup>.

“O mulato ganhava atestado de brancura com o posto: um capitão-mor era, mas já não é mulato. Atônito, o estrangeiro Koster pede uma explicação: “— Pois, Senhor, um Capitão-Mor pode ser mulato?” (...) Os negros, crioulos e mulatos conquistam os postos, com a indignada censura do branco”<sup>47</sup>.

O modelo patrimonialista estamental tem como um dos seus protagonistas o *cargo público*, fetiche que atrai, desde sempre, sucessivas gerações de brasileiros, em busca de segurança, prestígio e, em alguns casos, da bolsa pública. O não desenvolvimento suficiente da livre iniciativa, tolhida pelo sistema administrativo-burocrático, tornou o Estado objeto de cobiça e um dos grandes empregadores nacionais. Vem de longe essa tradição, que ainda persiste de modo significativo. Faoro retratou essa realidade em diferentes momentos da história. Confira-se.

“O cargo público, a velha realidade do estamento, será o único foco de poder, poder que dá prestígio, enobrece, propicia e legitima a riqueza. Para conquistá-lo e para conservá-lo desencadeiam-se as energias, ferozes ou manhosas, de acordo com as circunstâncias e com a oportunidade”<sup>48</sup>.

“Os talentos, cobiçosos do mando, se engastam na máquina política, trocando a agricultura e o comércio, a aventura industrial, pelo emprego público, que dá a glória e o poder”<sup>49</sup>.

“[Um] sistema que, fora da terra e do comércio, só assegura o pão com o emprego público”<sup>50</sup>.

“A primeira conseqüência, a mais visível, da ordem burocrática, aristocratizada no ápice, será a inquieta, ardente, apaixonada caça ao emprego público. Só ele nobilita, só ele oferece o poder e a glória, só ele eleva, branqueia e decora o nome”<sup>51</sup>.

“Na hora má, como a do açúcar no nordeste, o engenho apaga o fogo, melancolicamente, e os orgulhosos descendentes do senhor procuram, no emprego público, o refúgio da grandeza perdida”<sup>52</sup>.

## VI Outros temas

Seria possível prosseguir, indefinidamente, transcrevendo análises e *insights* preciosos de Raymundo Faoro em relação aos temas mais diversos. Abaixo, três breves registros de áreas em que os avanços foram significativos:

<sup>44</sup> Idem, p. 255, citando Roberto Simonsen, *História econômica do Brasil*. 2ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1944, tomo I, p. 203 e s.

<sup>45</sup> Idem, p. 375.

<sup>46</sup> Idem, p. 254.

<sup>47</sup> Idem, p. 226.

<sup>48</sup> Idem, p. 357.

<sup>49</sup> Idem, p. 378.

<sup>50</sup> Idem, p. 439.

<sup>51</sup> Idem, p. 449.

<sup>52</sup> Idem, p. 478.

a) *Fraudes eleitorais*: “O que se passa nas seções eleitorais” — depõe um contemporâneo, sabedor e beneficiário das práticas do voto — “é mera comédia para aparentar que se observa a lei: o que vale, o que vai servir perante o poder verificador, é o que se faz depois, são as atas que se lavram mais tarde, em casa dos chefetes eleitorais, ao sabor de suas conveniências”<sup>53</sup>.

Desde 1996, com o início da utilização das urnas eletrônicas no Brasil, as fraudes eleitorais passaram a ser um registro do passado.

b) *Reduzida participação eleitoral*: “Somente entre um por cento e três por cento do povo participa da formação da dita vontade nacional, índice não alterado substancialmente na República, nos seus primeiros quarenta anos”<sup>54</sup>. [A] eleição de 1930, a única que leva mais de 1 milhão de eleitores às urnas, atingirá o percentual de 5,7%”.

Nas eleições presidenciais de 2022, o número de eleitores registrados era de 156 milhões (cerca de 75% da população e a quase totalidade dos adultos), havendo comparecido às urnas 124 milhões de votantes<sup>55</sup>.

c) *Analfabetismo*: “Havia, em 1875, um total de 1.564.481 alfabetizados para 8.365.991 analfabetos<sup>56</sup>. (...) A tendência impressiona se se tem em conta que a população alfabetizada se projetou de 14,8% em 1890 para 24,5% em 1920<sup>57</sup>.

A despeito das queixas contra o analfabetismo funcional e com relação à qualidade do ensino, o índice de analfabetismo no país é de 6,6%<sup>58</sup>.

Em outros domínios, todavia, a evolução foi modesta, como por exemplo:

a) *Endividamento, baixa responsabilidade fiscal e protecionismo econômico*: “A ardente procura do progresso rápido, da queima das etapas, da equiparação às nações fortes, responde pelo déficit dos orçamentos, em desafio aos dogmas financeiros, esquecidos nas emissões ou nos empréstimos, não raro culminando em surtos inflacionários”<sup>59</sup>. Os empréstimos externos, a curto prazo, mantinham o equilíbrio cambial, com efeitos contrários, a longo prazo, com as amortizações e juros não pagos consolidados em novas dívidas<sup>60</sup>. O empresário quer a indústria, mas solicita a proteção alfandegária e o crédito público”<sup>61</sup>.

No final de 2022, a dívida pública se aproximava de 80% do PIB e a Emenda Constitucional n. 126/2022 permitiu a ultrapassagem do teto de gastos em 145 bilhões<sup>62</sup>.

b) *Atraso científico-tecnológico e exportação de cérebros*: “A utilização técnica do conhecimento científico, uma das bases da expansão do capitalismo industrial, sempre foi, em Portugal e no Brasil, fruta importada. (...). A ciência se fazia para as escolas e para os letrados e não para a nação, para suas necessidades materiais, para sua inexistente indústria, sua decrépita agricultura ou seu comércio de especulação. Uma camada de relevo político e social monopolizava a cultura espiritual, pobre de vida e de agitação. Fora dela, cobertos de insultos, ridicularizados, os reformadores clamavam no deserto, forçados a emigrar para a distante Europa, envolvida em outra luz<sup>63</sup>”.

<sup>53</sup> Idem, p. 654, citando Alcindo Guanabara.

<sup>54</sup> Idem, p. 370.

<sup>55</sup> TSE, 100% das seções totalizadas: confira como ficou o quadro eleitoral após o 2º turno. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/100-das-secoes-totalizadas-confira-como-ficou-o-quadro-eleitoral-apos-o-2o-turno>.

<sup>56</sup> Idem, p. 431.

<sup>57</sup> Idem, p. 698.

<sup>58</sup> IBGE: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>.

<sup>59</sup> Idem, p. 461.

<sup>60</sup> Idem, p. 482.

<sup>61</sup> Idem, p. 495.

<sup>62</sup> Câmara dos Deputados, PEC da transição é promulgada pelo Congresso. <https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/>.

<sup>63</sup> Idem, p. 82.

Num momento em que prevalece no mundo a economia do conhecimento, baseada em tecnologia e inovação, o Brasil vive redução do orçamento de ciência e tecnologia nos últimos anos e evasão de cérebros<sup>64</sup>.

c) *Militares na política*: “Inegável que a intervenção militar, longamente preparada sob o Império e amadurecida na República, fixará, no organismo político, um rumo permanente, em aberta manifestação ou com atuação latente”<sup>65</sup>. “Inegável, afastado o extremo militarista, que a força armada sempre esteve presente, real ou potencialmente, na superfície ou no subterrâneo das decisões políticas da República”<sup>66</sup>.

Faoro escreveu *Os donos do poder* antes da ditadura militar (1964-1985). Sob a Constituição de 1988, os militares atuaram, na maior parte do período, dentro da Constituição, como era de se esperar. No entanto, entre os anos de 2019 e 2022, houve momentos delicados, com general em palanque, uso das Forças Armadas para levantar dúvidas infundadas sobre o processo eleitoral-democrático e leniência com acampamentos e manifestantes pedindo golpe de Estado na porta de quartéis.

## VII Considerações finais

Em *O 18 Brumário de Napoleão Bonaparte*, Karl Marx produziu uma frase clássica, frequentemente repetida:

*“Hegel observa em uma de suas obras que todos os fatos e personagens de grande importância na história do mundo ocorrem, por assim dizer, duas vezes. E esqueceu-se de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa”.*

Pois no Brasil, após sucessivos escândalos envolvendo o orçamento, viveu-se a repetição dos desmandos de sempre, somando patrimonialismo, a fração política do estamento e corrupção. No julgamento do chamado *orçamento secreto*, no Supremo Tribunal Federal, no final de 2022, veio à tona o seguinte relato. No Município de Pedreiras, de 39 mil habitantes, para onde foram volumosos recursos, a Secretaria de Saúde informou ter realizado, no ano de 2021, 540 mil procedimentos de extração dentária. Um jornalista que investigou o caso fez as contas e constatou: “Pedreiras teria que ter arrancado catorze dentes de cada morador”. Se estivesse olhando para o Brasil e não para a França de Luís Bonaparte (que deu um golpe na mesma data em que fora coroado seu célebre tio, Napoleão), Marx provavelmente diria: “Seria cômico se não fosse trágico”. Tendo estudado com profundidade e argúcia os últimos 600 anos da nossa história, Faoro não teria se surpreendido com o episódio.

A constatação a que se chega ao final dessas anotações é a de que algumas disfunções atávicas descritas por Faoro subsistem, de maneira ostensiva ou sutil, com perturbadora atualidade. Outras foram sendo superadas ao longo do tempo, com as dificuldades e a lentidão que acompanham as mudanças estruturais no Brasil. Apesar de progressos relevantes, continuamos carregando o fardo do patrimonialismo, do capitalismo politicamente orientado, do oficialismo, do estamento dominante predador e de um Estado administrativo pesado, caro e ineficiente, além de – ou talvez por isso mesmo – com frequência apropriado privadamente. Como bem demonstra Raymundo Faoro, na penetrante análise de *Os donos do poder*, procurar impulsionar o avanço civilizatório no Brasil é uma missão árdua, embora apaixonante. Uma aventura que se nutre da fé de que o futuro um dia vai chegar.

## Referências

ALENCAR, José de. *Obra completa*, v. 4. Rio de Janeiro: Aguilar, 1960.

<sup>64</sup> Visão do Correio: Brasil assiste à fuga de cérebros. *Correio Braziliense*, 13 dez. 2022.

<sup>65</sup> Idem, p. 615.

<sup>66</sup> Idem, p. 623.

Câmara dos Deputados. PEC da transição é promulgada pelo Congresso. <https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/>.

FAORO, Raymundo. *Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

FAORO, Raymundo. *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FAORO, Raymundo. *A república inacabada*. São Paulo: Globo, 2007

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FAORO, Raymundo. *A República em transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1981 a 1988)*. Org. Joaquim Falcão e Paulo Augusto Franco. Rio de Janeiro: Record, 2018

IBGE: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>.

SANTIAGO, Silviano. *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguillar, 2002

SIMONSEN, Roberto. *História econômica do Brasil*. 2ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1944, tomo I.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. São Paulo: LeYa, 2017.

TSE. 100% das seções totalizadas: confira como ficou o quadro eleitoral após o 2º turno. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/100-das-secoes-totalizadas-confira-como-ficou-o-quadro-eleitoral-apos-o-2o-turno>.

Visão do Correio: Brasil assiste à fuga de cérebros. *Correio Braziliense*, 13 dez. 2022.

WEBER, Max. *Ensaios de sociologia*. 5 ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.