**FACULDADE UNYLEYA**

**Ciência Política**

**Teoria Política Moderna e Contemporânea**

**José Antonio Correa Lages**

**POR QUE O ESTADO BRASILEIRO JAMAIS CHEGOU A SER UMA BUROCRACIA?**

**Brasília**

**18/09/2017**

**POR QUE O ESTADO BRASILEIRO JAMAIS CHEGOU A SER UMA BUROCRACIA?**

Para respondermos a esta indagação, devemos nos reportar aos tipos ideais de dominação ou autoridade com as categorias formuladas por Max Weber (1864-1920) em sua obra *Ensaios de Sociologia* (1982) e fazer uma releitura da obra de Raymundo Faoro (1925-2003), *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro* (1998), para melhor compreendermos a formação social e política do Brasil. Weber fala em três tipos de dominação, dentre eles o racional-legal que nos interessa mais de perto, já que esse dependerá de um quadro administrativo burocrático. Faoro formula a categoria de Estado patrimonialista, herança das monarquias absolutistas, onde não havia distinção entre os limites dos bens públicos e dos bens privados (“O Estado sou eu”), em outras palavras, não havia distinção entre o que pertencia ao Estado e o que pertencia aos detentores do poder.

Historicamente os tipos ideais ou puros de dominação formulados por Weber se sucederam da seguinte forma. Primeiro, a dominação de caráter tradicional (patrimonial/patriarcal e feudal), baseada na crença cotidiana na sacralidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade. A seguir, a dominação de caráter carismático, baseado na veneração do líder, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por ela reveladas ou criadas. E, por último, a dominação de caráter racional-legal, baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude da racionalidade e da lei, são de alguma forma nomeados para exercer a dominação.

No amplo estudo tipológico que Weber faz do patrimonialismo e que irá inspirar Raymundo Faoro, de forma alguma existem tipos extremos do patrimonialismo puro ou patriarcal e do feudalismo ou patrimonialismo estamental. Não existe um salto abrupto ou uma passagem automática, mas sim um amplo leque de composições de poder específicas e constantemente tensas. Nessas zonas de transição, marcadas por simbioses e compromissos, encontramos o patrimonialismo brasileiro - tomado em sentido amplo como dominação tradicional: nem patrimonialismo patriarcal ou puro nem feudalismo, como alguns autores chegaram a defender, com uma camada de notáveis amparando-se na tradição para se autonomizar perante o detentor do poder (CAMPANTE, 2003).

O Estado-Nação, muito precocemente constituído em Portugal a partir dos empreendimentos do monarca, inviabilizou o desenvolvimento de uma classe feudal independente, pois trouxe para o interior do Estado a direção da economia, desvinculando-a dos arbítrios dos barões proprietários de terras. A partir daí, Faoro desdobrará a tese de que os reis portugueses governaram o reino como a própria casa, não distinguindo o tesouro pessoal do patrimônio público. Seu poder assentava no patrimônio, em torno deste gravitava ele próprio, seus súditos e os interesses públicos da nação (FAORO, 1998, 11). O capitalismo cresce à sombra da casa real, faz-se apêndice do Estado:

A economia racional, entregue às próprias leis, com a calculabilidade das operações, é frustrada no nascedouro. Esse pecado originalda formação portuguesa ainda atua em suas influências, vivas e fortes, no Brasil [até hoje]. O capitalismo, tolhido em sua manifestação plena, desvirtua-se, vinculando-se à política. É o capitalismo político, que vai encontrar campo de expansão nos monopólios reais, nos arrendamentos de tributos, na venda de cargos, nos fornecimentos públicos, nos privilégios. O comércio e a indústria reduzem-se a alimentar as necessidades do Estado (FAORO, 1998, 12).

No modo peculiar de compreender a história política brasileira – tendo como espectro a história portuguesa –, Faoro observa e aponta uma permanência, um elo de continuidade entre o Reino de Portugal e o Estado brasileiro. A interpretação da Independência de 1822, obra que em si já parece, na visão de Faoro, dissimular algum sentido autêntico dado a esse acontecimento como fundador da Nação, está condicionada à “vitaliciedade” dessas condições históricas transplantadas para o país, pois então “a antiga antinomia Metrópole-Colônia persistia, com novos quadros, na nova antinomia Estado-Nação” (FAORO, 1998, 196). Mesmo acontecimentos posteriores, como a abolição, a República e a Revolução de 30 não alteraram essa nova antinomia.

Faoro prioriza a proeminência do centralismo na tradição política brasileira. Sua recusa em admitir a descentralização patrimonial como parte da tradição política brasileira tem dois desdobramentos: uma é a diminuição da importância histórica do senhorio rural no Brasil, prefiguração de uma *classe social* ligada ao comércio internacional e não de um estamento, embora seu poder local repousasse em fundamentos patriarcais. A outra é um tipo de crítica à sua teoria o qual se equivoca quanto ao conceito weberiano de patrimonialismo ao pretender negar a presença deste no Brasil, apresentando situações históricas, realmente flagrantes, de incapacidade e fraqueza do governo central diante de grupos privados poderosos (DIANA, 2010).

Para a teoria de Faoro, isso pode representar problemas, por esse motivo ele minimiza ou omite tais situações. Mas em termos estritamente weberianos, contudo, a incapacidade ou fraqueza do poder central não desqualifica, em absoluto, uma caracterização patrimonialista do poder no Brasil (CAMPANTE, 2003). O povo brasileiro, como nação ou nas camadas mais politizadas, não conheceu, nunca, o governo autônomo. […] O self-government não estava nos hábitos e nos costumes, mas nas doutrinas e nas teorias. A tradição fizera-se no regime centralizador, com a herança da monarquia portuguesa. A ordem liberal, com o autonomismo, aparecia como um corpo estranho, trazido pela revolução, uma coisa importada (FAORO, 1998, 193).

Para Diana (2010), ao recusar as explicações marxistas acerca da formação do Estado, recusando com isso considerá-lo superestrutura a refletir as condições materiais da infraestrutura, Faoro aponta uma autonomia, ou mesmo uma independência sobranceira para qualificar a formação do Estado brasileiro como dada no interior da tradição patrimonial. Precisamente por fazer do poder político, do estamento burocrático, uma moeda de troca, os bens do governo em economia, o Estado patrimonial detém uma independência em relação às classes que governa, dominando com base na consideração ou na estima social que distribui e alimenta: “a escolha dos governantes e funcionários não atendia ao critério das capacidades, mas à afeição dos dirigentes. É o sistema de captar partidários ou recompensar dedicações com o emprego público” (FAORO, 1998, 94).

Junto com a concepção de uma política baseada nos “jogos de azar”, isto é, no oportunismo do poder central junto aos interesses manifestados pelas classes que deseja manipular ou trazer para si, pode-se entrever a ideia de um Estado em constante reinvenção, conspirando sempre contra aqueles elementos que de alguma forma não participam ou se recusam a participar do seu jogo político. Assim continua o autor: “Em virtude desse fenômeno, o Estado projeta-se, independente e autônomo, sobre as classes sociais e sobre a própria nação. Estado e nação, governo e povo são realidades diversas, que se desconhecem, e, não raro, se antagonizam” (FAORO, 1998, 45).

No Estado patrimonial brasileiro, o traçado público e privado não se delineia tão facilmente, impedindo com isso que os interesses do livre mercado possam ser reconhecidos enquanto uma realidade política. O Estado patrimonial no Brasil teria projetado uma sociedade falsa, cujas imagens e dinâmica, por bem ou por mal, requisitam o poder central (DIANA, 2010). Assim foi no período da Regência (1831-1840): ou o risco da fragmentação está presente, ou a anarquia é vista como cenário caso a tradição centralizadora do poder monárquico seja posta de lado. Diante das ameaças, o recurso ao Estado autoritário sempre foi recorrente:

Mesmo a República, inicialmente pensada sob os moldes federativos da descentralização, não escapou à volúpia centralizadora da tradição, esta sendo encarnada pelos militares já identificados [eu acrescento: por mais de uma vez] com a salvaguarda da unidade nacional (FAORO, 1998, 255).

O Estado Brasileiro jamais chegou a ser uma burocracia porque nunca deixou de ser um Estado patrimonialista. Entende-se por administração burocrática aquela cuja legitimidade baseia-se em normas legais racionalmente definidas. As burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, de acordo com Weber (1982). Em seu tipo ideal, as organizações são sistemas sociais racionais, tendo como características o formalismo e a impessoalidade. Esse modelo de administração pública surge na época da consolidação do Estado Liberal, decorrente de fenômenos históricos como a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, tendo como objetivo combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, que permeava as administrações precedentes, sobretudo aquelas baseadas no modelo dos Estados Absolutistas (CAMPELO, 2010).

Este modelo burocrático ensaiou surgir no Brasil a partir de 1930, época da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume o papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo. É bom lembrar que a implantação da administração burocrática neste momento é uma consequência da emergência do capitalismo no país, fazendo jus às ideias weberianas como já vimos: o capitalismo exige um modelo de dominação burocrático. No entanto, mais uma vez, parece que aqui as ideias estão fora do lugar: este modelo é conduzido pelo Estado autoritário getulista e consolidado mais tarde pela ditadura militar. Trata-se de uma *modernização conservadora* que manteve vivo o patrimonialismo exatamente pelo seu viés conservador nas relações promíscuas entre o público e o privado.

A administração pública burocrática tem seus traços próprios que lhe são característicos, enquanto uma antítese à administração pública patrimonialista. São seus princípios orientadores do seu desenvolvimento: profissionalismo, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal, baluartes das ideias do racionalismo na administração pública, buscando a melhoria da administração e dos serviços públicos no enquadramento dos requisitos formais, materializando a qualidade fundamental da administração pública burocrática que é a efetividade no controle dos abusos (CAMPELO, 2010). É exatamente tudo o que não vemos acontecer na administração pública do Brasil.

O patrimonialismo político-administrativo, enquanto condutas políticas ou administrativas imbuídas no espírito clientelista, na troca de favores, nos privilégios, tão danosos ao espírito público, da igualdade de oportunidades e da democracia é uma herança que permanece arraigada na cultura política do Brasil até nossos dias (CAMPELO, 2010). Já o que se convencionou chamar por patrimonialismo institucionalizado é aquele que permanece demonstrado em corpos normativos do Estado, materializado formal e publicamente nas instituições estatais, ou seja, é aquele que já ultrapassou as práticas sorrateiras, às escondidas, para já aparecer publicizado de forma normatizada, podendo ser observado nos próprios diplomas legais ou nas próprias instituições que compõem as entranhas do Estado, sempre com uma conotação ou finalidade mais privatista, privilegiadora, do que propriamente pública.

Exemplos remotos e recentes não faltam para comprovar o que estamos afirmando. Assim, a Constituição Federal atribuiu competência ao Tribunal de Contas apenas para emitir parecer prévio, deixando o julgamento de tais contas a cargo do Congresso Nacional, que fará julgamento político, e não técnico (BRASIL, 1988). O mesmo ocorre em nível dos estados e municípios. Sobre a competência para nomeação de Ministros de Estado, segundo o Art. 84 da Constituição, “Compete privativamente ao Presidente da República: I – nomear e exonerar os Ministros de Estados [...]” (BRASIL, 1988). Aqui temos o clientelismo partidário, em que os ministérios são fatiados pelos partidos, às vezes, com adversários ideológicos do próprio governo, gerando o que antes se falava em troca de favores, já que a Constituição Federal não estabeleceu um mínimo de requisitos para a nomeação de ministros. Era o PP de Maluf fazendo parte do governo do PT de Lula e Dilma. No semi-presidencialismo que estamos vivendo, só mesmo o loteamento de ministérios e de cargos garante um Executivo sem crises. E não nos esqueçamos das emendas parlamentares, verdadeira aberração patrimonialista, que impediram muito recentemente a investigação do Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal em graves denúncias feitas contra ele pela Procuradoria Geral da República.

O quadro administrativo do centro de comando político e coordenação econômica é denominado por Faoro de estamento burocrático. Este, mais do que um grupo de comando fechado e ditador de ordens, é uma teia de relações. Uma teia de relações que recruta e coopta membros de todas as classes, soldando-os em torno de um objetivo comum. Este objetivo é o agigantamento e apropriação patrimonial do Estado, em detrimento do restante da sociedade, como afirma Rodrigo Constantino em seu blog (2017) partindo de uma visão bastante liberal do próprio Estado. Assim, os laços da JBS com o governo federal por intermédio do BNDES, ao ditar nomeações em postos estratégicos da administração pública e negociar empréstimos subsidiados pelo Estado, são um exemplo claro desta teia de relações apropriadora de recursos lícitos ou ilícitos - caixa 1, caixa 2 ou corrupção mesmo.

Os últimos 14 anos assistiram ao ápice do Estado patrimonialista e do agigantamento do seu poder no Brasil. A rede de concessões, subsídios estatais e desonerações foi levada até à exaustão, culminando no colapso econômico. A modernização administrativa e os avanços democráticos da Constituição de 88, com certeza absoluta, não atingiram os altos escalões dos três poderes e da administração pública, mas permitiram a criação de instrumentos que a sociedade vem se utilizando para barrar os desvarios do leviatã patrimonialista. E podemos concluir, dizendo mais uma vez: o Estado Brasileiro jamais chegou a ser uma burocracia porque nunca deixou de ser, nas suas entranhas, um Estado patrimonialista.

**Referências**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>> Acessado em 17.09.2017.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo: Globo, 1998.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. IN Dados v. 46, n. 1. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005>> Axessado em 16.09.2017.

WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: ciclos entre o patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010. Disponível em <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>> Acessado em 17.09.2017.

# DIANA, Marcelo. Sobre Os donos do poder, de Raymundo Faoro. IN Sibila – Revista de Poesia e Crítica Literária. Ano 17, 14.10.2010. Disponível em <<http://sibila.com.br/cultura/sobre-os-donos-do-poder-deraymento-faoro/4039> > Acessado em 17.09.2017.

# CONSTANTINO, Rodrigo. O Patrimonialismo brasileiro: como Faoro explica a crise atual. BLOG, 02.06.2017. Disponível em

<<http://www.gazetadopovo.com.br/rodrigo-constantino/artigos/o-patrimonialismo-brasileiro-como-faoro-explica-crise-atual/> > Acessado em 17.09.2017.