

**UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”
AVM FACULDADE INTEGRADA**

**A HERANÇA DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA BRASILEIRA ATUAL.**

Por: Ana Letícia Pinto Raulino

Orientador

Prof. Luiz Eduardo Chauvet

Rio de Janeiro

2012

**UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”
AVM FACULDADE INTEGRADA**

**A HERANÇA DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA BRASILEIRA ATUAL.**

Apresentação de monografia à AVM Faculdade Integrada como requisito parcial para obtenção do grau de especialista em Gestão Pública.

Por: Ana Letícia Pinto Raulino.

RESUMO

A singular formação do Estado Brasileiro plasmada sob as raízes do Império Português, tem sido tratada por uma ampla parcela da teoria política nacional como resultado de um processo histórico no qual se verifica uma forte tendência em considerar nossa gestação como fruto de uma consolidada ordem patrimonial.

A consolidação do Estado patrimonial português e sua lógica burocrática estamental dirigiam a dinâmica colonial. A gênese da sociabilidade brasileira está sustentada num ambiente social de perpetuação do círculo vicioso de pessoalidade e de vontades particulares. De tal forma, o estudo busca compreender de que forma tal herança lusitana influenciou a Administração pública brasileira ao longo de seu desenvolvimento e observar a presença de tais traços na atualidade.

METODOLOGIA

O estudo em questão realizar-se-á por meio de pesquisa exploratório descritiva, utilizando-se dados secundários e tomando-se como contexto o Brasil colonial, estendendo-se até o momento atual, no que concerne aos reflexos advindos do modelo de formação econômica e política para a Administração Pública no país.

O estudo exploratório descritivo envolve levantamento bibliográfico, onde serão descritos e analisados os documentos extraídos das bibliografias consultadas. A pesquisa descritiva visa proporcionar uma maior familiaridade com o problema do estudo. Segundo CHURCHILL (1987), esse tipo de pesquisa objetiva conhecer e interpretar a realidade sem nela interferir para modificá-la. Pode-se dizer que ela está interessada em descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los. Já a pesquisa exploratória, segundo MALHOTRA (2001), tem como objetivo principal possibilitar a compreensão do problema. Como o próprio nome sugere, procura explorar uma situação para prover critérios de compreensão. A pesquisa exploratória utiliza métodos que compreendem levantamentos em fontes secundárias, a exemplo das já citadas, bibliográficas e documentais.

De tal forma, os aparatos bibliográficos subsidiarão o intento final, sendo ainda coletados os dados por meio de fontes eletrônicas, pesquisando-se com auxílio da ferramenta tecnológica internet, e posteriormente reunidos e analisados.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I - Patrimonialismo: O conceito	8
CAPÍTULO II - Fundamentos Políticos e Sociais no Brasil	13
2.1 Raymundo Faoro: A questão do estamento burocrático.....	17
2.2.Sérgio Buarque de Holanda: O homem cordial	20
CAPÍTULO III - Evolução da Administração Pública Brasileira	25
3.1 A ética patrimonialista e a modernização dissociativa	31
CONCLUSÃO	33
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	37
BIBLIOGRAFIA CITADA	39

INTRODUÇÃO

O Brasil moderno tem suas raízes calcadas no Estado patrimonial, que possui sua gênese em Portugal. Vem de lá a dificuldade em se estabelecer relações impessoais no trato das coisas públicas. Não havia uma linha divisória bem definida entre os domínios públicos e aquilo que a realeza poderia usufruir. Não era o trato impessoal a essência da administração pública, no sentido de ser capaz de ir se inserindo nas relações sociais e regular as relações entre o Estado e os súditos da Coroa. A consolidação do Estado patrimonial português e sua lógica burocrática estamental dirigiam a dinâmica colonial. Sua influência perpassava a esfera político-administrativo e militar, obtendo reflexos substanciais no âmbito cultural, econômico e religioso. Caracteriza-se, assim, o modelo de sociabilidade no Brasil, fundamentalmente atribuído ao enraizamento dos traços lusitanos de falta de fidedignidade a qualquer tipo de ordenação impessoal, sustentando o patrimonialismo existente.

A administração pública brasileira passou por três grandes momentos, desde que se iniciou a colonização do país pelos portugueses, até os dias atuais. Sua evolução vai desde o sistema patrimonialista, em que os interesses pessoais confundiam-se com os interesses públicos; passa por um momento de burocratização, que buscou conferir maior impessoalidade, hierarquia e normas mais claras à atividade estatal; e culmina em um terceiro momento, em que são introduzidas práticas gerenciais privadas na administração pública, garantindo, a esta, maior agilidade e direcionamento para resultados.

O primeiro momento inicia-se com o Brasil colônia e estende-se desde o Império até a República Velha (1889-1930). Com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem início o segundo momento da administração pública brasileira, marcado pela Reforma Burocrática. Este

período estende-se até a década de 1990, quando é implementada a Reforma Gerencial, em 1995. Inicia-se a partir de então um terceiro momento da administração pública brasileira, que, apesar de ser caracterizado como gerencialista, preserva, contudo, comportamentos patrimonialistas típicos das oligarquias, que convivem lado a lado com posturas cosmopolitas.

Percebe-se, então, urgentes mudanças necessárias para que se alcance o pleno desenvolvimento de uma sociedade moderna calcada na racionalidade, construindo instituições e relações sociais características de uma ordem racionalizada. Compreender o desenvolvimento histórico-político de nossa sociedade tende a nos ajudar na superação dos problemas, dele decorrentes, que perduram hodiernamente.

Dessa forma, o presente estudo tem por objetivo a compreensão do atual modelo de Administração Pública no país através da análise da presença do patrimonialismo na administração pública brasileira, perpassando os três momentos apresentados. Essa presença será analisada por meio da influência do processo de formação político-econômica brasileira, desde a colonização.

CAPÍTULO I

PATRIMONIALISMO

O CONCEITO

A temática do “patrimonialismo”, cuja matriz teórica remonta os trabalhos do jurista e sociólogo alemão Max Weber, foi utilizada para caracterizar uma forma específica de dominação política tradicional, em que a administração pública é exercida como patrimônio privado do chefe político. Etimologicamente originário do termo patrimônio, “patrimonialismo” refere-se à dominação que se exerce em função do pleno direito pessoal, originalmente orientada pela tradição, em que falta distinção entre a esfera privada e a pública. A administração pública é tratada como assunto pessoal do governante, e a propriedade pública como parte de seu patrimônio pessoal (WEBER, 1991).

A partir da análise do fundamento da legitimidade das ordens emanadas pela autoridade e sua respectiva obediência por parte dos súditos, Weber intenta descobrir como se procede o fenômeno da dominação no seio das relações sociais, perquirindo como essas formas de exercício de poder perduram socialmente. Deste modo, a obediência ao chefe político, em sua visão, geralmente esta assegurada por um “sistema de dominação”, cuja taxonomia vem representada em seus escritos pelos “três tipos de dominação legítima”, quais sejam, a “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional”.

A *dominação tradicional* ocorre “[...] quando sua legitimidade repousa na crença de ordens e poderes senhoriais tradicionais existentes desde sempre” (WEBER, 1999). Trata-se da crença na legitimidade do poder de quem exerce a dominação pelo fato de que sua “investidura” decorre de longa tradição, de um costume inveterado, a partir de uma autoridade que sempre existiu. E o *costume* de determinada coletividade que indica quem exerce o poder e que também garante a legitimidade do exercício da dominação.

Deste modo, o Patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual esta legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado por seu aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território (WEBER, 1999). Trata-se, portanto, de uma sorte de dominação tradicional, ordenada pelo longo costume hereditário. Seu arquétipo constitutivo cronologicamente possui raízes na ordem familiar, de aspecto patriarcal, posto que com o crescimento da esfera de poder do governante sobre seus súditos, abarcando uma ampla parcela de vastas regiões e grandes conjuntos populacionais, a administração pessoal necessitou racionalizar-se, desenvolvendo um aparato administrativo capaz de cobrir em grande parte essa nova dimensão territorial e demográfica. Destarte, embora em termos quantitativos houvesse uma mudança na dimensão da abrangência da autoridade, a forma típica de exercício do mando continuou repousando em caracteres vinculados ao poder pessoal do príncipe, delegando este senhor as funções administrativas a servos pessoais, dependentes diretos de sua manutenção – todo esse complexo mecanismo amparado pela via da obediência tradicional.

REINHARD BENDIX (1986) chama atenção para a existência de um enfoque principal em teoria política que, formulado por Maquiavel, vê os fatos e os eventos políticos como funções de habilidades e virtude do líder político, o Príncipe. De uma maneira mais geral, essa tradição leva à percepção do Estado como uma unidade que organiza os desejos e aspirações da sociedade como um todo, definindo seus objetivos e atuando para sua consecução. Os governantes não devem satisfação aos governados, e é como se não existisse qualquer resistência da estrutura social ao Príncipe: as únicas limitações à sua vontade são seus próprios caprichos e juízo. Naturalmente, essa é uma concepção extremada, que tem o Estado absolutista como referência empírica implícita.

A administração política é tratada, assim, pelo senhor como assunto puramente pessoal, bem como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial

em função de emolumentos e tributos não se diferencia dos bens privados do senhor. Por tal razão, o príncipe lida com os assuntos da corte – públicos segundo a acepção moderna – de forma eminentemente privada, posto que o patrimônio pessoal do governante e a coisa pública são amalgamadas em uma esfera apenas, comandadas e livremente dispostas por ordem da autoridade política. Os interesses pessoais da autoridade não distinguem a sua dimensão íntima da administrativa, não havendo separação entre a esfera do indivíduo em relação ao mister público que ocupava. Sua forma de administração obedecia unicamente o livre-arbítrio, baseada em “considerações pessoais” como salienta Weber, desde que a santidade da tradição, vigente desde sempre, não lhe imponha limites muito rígidos e diretos” (WEBER, 1999). Conforme nos demonstra Reinhard Bendix:

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contando contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinando o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos” (1986, p270-1)

Do patrimonialismo trazido pelos ensinamentos de Weber não se tornam menos cabíveis ainda acrescentar que é uma forma de organização política assentada na “racionalidade material” das ordens estatuídas, ou seja, os comandos proferidos pela autoridade são de características eminentemente voltadas a valores, opiniões, posições pessoais do senhor, e não com base em critérios racional-finalísticos, fixados objetivamente em normas impessoais e abstratas. É uma ordem entendida em seu caráter vertical, “de cima para baixo”, onde o topo está o chefe patrimonial e na base seus súditos. Por via de

consequência, o sustentáculo social plana sobre a ordem política (o Estado e o governante), e não repousa na sociedade civil (entendido aqui como o conjunto das relações privadas – os indivíduos). Tanto se evidencia esse fato que a própria Economia, aquelas atividades materiais baseada em um sistema orientado para uma situação de mercado, depende incondicionalmente do Estado para se desenvolver, fenômeno identificado por Weber como “capitalismo político”, “capitalismo de Estado” ou então “capitalismo politicamente orientado” (cujos exemplos mais representativos foram as grandes descobertas dos Estados Ibéricos em suas expansões ultramarinas nos sec. XV e XVI). Da organização da sociedade, não se denota um fluxo dinâmico na camada de estratificação social, sendo uma sorte de estruturação ditada basicamente pela esfera política. Não há noção de indivíduo, entendida no sentido de ser este o ente centro da política, núcleo de poder e de decisão, receptáculo de direitos e deveres. Ademais, não se verifica a noção de “desenvolvimento” em seu sentido próprio de “evolução”, de um movimento de superação do passado e de expansão *ad infinitum* para o futuro, porem denota-se um processo histórico repetitivo, recorrente. Não ha a visão de “progresso”. Essa sociedade estática – “orgânica” na acepção da teoria política – e conduzida por uma sucessão temporal, “com retorno de formas e de tempos que não passam de um recondicionamento de outro tempo” (FAORO, 1993). Trata-se de um “eterno reviver”, características todas estas descritas com muita propriedade por diversos autores de tradição weberiana, cujas premissas teóricas irão moldar esse tipo específico de dominação vislumbrada em muitas organizações políticas, especialmente do período medieval e do início da modernidade.

O Patrimonialismo, enquanto doutrina política herdada dos excertos weberianos, obteve fecunda receptividade na historia das doutrinas políticas brasileiras, principalmente 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 *g nesis* do patrimonialismo estatal e de suas relações com o povo brasileiro, conforme coloca CHACON, 1977.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTOS POLÍTICOS E SOCIAIS NO BRASIL

A singular formação do Estado Brasileiro, desde suas origens mais remotas, plasmada sob as raízes do Império Português, vem sido tratada por uma ampla parcela da teoria política nacional como resultado de um processo histórico no qual se verifica uma forte tendência em considerar nossa gestação como fruto de uma consolidada ordem patrimonial de cariz medievo.

Segundo José Murilo de Carvalho (2003), duas características marcaram a formação política do país, ambas relacionadas com a natureza da colonização portuguesa. A primeira foi o caráter estatal da empresa colonial: a viagem de Cabral, e as que se seguiram, foram patrocinadas pela Coroa portuguesa. A ocupação e a exploração da terra conquistada também se deram sob patrocínio oficial. No início, a Coroa tentou repassar a particulares a tarefa da colonização, utilizando o instrumento das capitânicas hereditárias. A experiência fracassou, porém, e a Coroa recuperou o controle sobre todo o território colonial. Até o final da colônia a administração se fez sob o controle da metrópole, que nomeava vice-reis, capitães-generais, magistrados, padres e bispos. A segunda característica está relacionada à escassez de recursos humanos de Portugal: a metrópole não dispunha de gente suficiente para colonizar a novo terra, nem tinha pessoal qualificado para administrá-la. A Coroa foi forçada a recorrer à cooperação dos potentados rurais para expandir a colônia, manter a ordem e tocar a administração, sobretudo no interior. A segurança no interior estava nas mãos das ordenanças, tropas comandadas por ricos proprietários. Mesmo na região mais controlada pela Coroa, a das minas de ouro e diamantes, o concurso de particulares se fazia indispensável. A coleta de impostos nas Minas Gerais estava entregue a contratadores que os recolhiam e repassavam ao governo em troca de comissão. Alguns dos envolvidos na Inconfidência Mineira eram contratadores que se viram em dificuldades de pagar a cota do governo, por causa da queda na produção do ouro. As duas características parecem contraditórias, pois indicam um governo

ao mesmo tempo forte e sem recursos. Mas elas constituíram um aspecto essencial da política brasileira: a mistura, o conluio, entre o poder estatal e o poder privado. Essa mistura leva o nome de patrimonialismo, pois significa que o Estado distribui seu patrimônio – terras, empregos, títulos de nobreza e honoríficos – a particulares em troca de cooperação e lealdade.

O Reino de Portugal foi feito à base da espada, que conquistou a minúscula porção ibérica e a manteve distante da ameaça sarracena. À época de sua consolidação, iniciada no séc. XIII, a herança moura frutificou em prosperidade baseada no trabalho, na expansão agrícola, na sofisticação dos códigos, das armas etc. Foi, todavia, o expansionismo, principalmente a partir das navegações, que marcou o início da *débâcle* portuguesa. Se a monarquia do reino continental garantia a integridade territorial e o progresso baseados numa ética de trabalho, a expansão ultramarina passou a representar a possibilidade de enriquecimento rápido e fácil, além da necessidade de centralização e concentração do poder real. A sociedade quinhentista portuguesa já demonstrava a transformação de seus costumes: aversão ao trabalho, mania nobiliárquica, decadência da família, predação e rapinagem (Zancanaro, 1994). Esta ética lusitana foi responsável pela degeneração do Estado português a partir das suas instituições, principalmente a monarquia.

A administração da colônia brasileira levada a cabo ao longo de três séculos, não obstante as mudanças ocorridas nas relações entre metrópole e colônia neste interregno, reproduz os vícios do Estado português: centralização, regulações embaralhadas e forte influência da igreja. O Brasil não constituía uma unidade para os efeitos da administração metropolitana, mas um conjunto de capitanias e, em certa época, dois estados. Para a administração geral de todo o império português, havia o Conselho Ultramarino, onde transitavam todos os negócios da colônia e a partir do qual se fazia sentir o peso do rolo compressor da centralização administrativa (Avellar, 1983; Tapajós, 1983; Guedes & Ribeiro, 1983).

“O Estado aparece como unidade inteira, que funciona num todo único e abrange o indivíduo, conjuntamente, em todos os seus aspectos e manifestações. Ex-pressão integral [do] poder e síntese completa do Estado, só o rei cabeça, chefe, pai, representante de

Deus na Terra, supremo dispensador de todas as graças e regulador nato de todas as atividades [...]. Percorra-se a legislação administrativa da colônia, encontrar-se-á um amontoado, que nos parecerá inteiramente desconexo, de determinações particulares casuísticas, de regras que se acrescentam umas às outras sem obedecerem a plano algum de conjunto [...]" (Prado Jr., 1978: 296-8).

Do rei ao governador-geral (vice-rei), aos capitães (capitanias) e às autoridades municipais perspassava uma complexa, confusa, tumultuária e fluída hierarquia. O gabinete real de muitos auxiliares, casas, conselhos e mesas constitui o domínio absoluto do monarca. O governador-geral, o ouvidor-geral e o provedor-mor, os capitães-gerais e governadores e os capitães-mores das capitanias e os municípios com seus vereadores e juizes perdem-se no exercício de atribuições mal delimitadas e se embaraçam numa corte frouxamente hierárquica, onde todos se dirigem ao rei e ao seu círculo de dependentes, atropelando os graus intermediários de comando (Faoro, 1984).

A chegada da coroa fez consolidar uma administração pública forte e disfuncionalmente carregada da herança lusitana, não só colonial, mas, sobretudo, oriunda da corte portuguesa. Institucionalmente, pautava-se no modelo de gestão baseado na tradição luso-francesa do direito administrativo, na qual se sobrevalorizava o caráter jurídico da ação pública. Socialmente, pautava-se no velho e carcomido sistema de privilégios importado d'além-mar, conforme a descrição de Faoro:

"Tudo se concentrou, no primeiro golpe, em situar no mundo político e administrativo os fugitivos desempregados, colocando-lhes na boca uma teta do Tesouro. Os fidalgos de alta linhagem, os que dispunham de meios próprios de vida, não acompanharam, senão excepcionalmente, o regente. [...] Vinham a seguir a chusma de satélites: monsenhores, desembargadores, legistas, médicos, empregados da casa real, os homens do serviço privado e protegidos de D. João. Eram os vadios e parasitas, que continuariam no Rio de Janeiro o ofício exercido em Lisboa: 'comer à custa do Estado e nada fazer para o bem da nação'. Organizar o império, para o ministério, seria reproduzir a estrutura administrativa portuguesa no Brasil e colocar os desempregados. O eixo da política era o mesmo, secularmente fundido: o reino deveria ser-vir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo. Os fidalgos ganharam pensões, acesso aos postos superiores os oficiais da Armada e do Exército, empregos e benefícios os civis e eclesiásticos. [...] A carapaça administrativa, enorme e inútil, [...] não esgotou as atividades da corte. [...] A transmigração superpôs à estrutura social existente a estrutura administrativa do cortesão fugitivo, com os renovamentos das

supérfluas velharias de uma sociedade desfibrada, em que a burocracia se tornará o ideal da vadiagem paga. [...] A nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca estes de títulos e das graças aristocráticas. A corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluida realidade americana: criar um Estado [grifo não original] (Faoro, 1984: 249-52, 256).

Ao lado da imobilidade do Império, escorada no velho arcabouço da política retrógrada, estava o próprio imperador. Absorvido por minúcias administrativas e manias literárias, D. Pedro II não era capaz de uma visão de conjunto do estado, “para ele política e administração se confundiam com o corriqueiro expediente diário de despachar papéis ou fiscalizar a conduta de subordinados. Numa palavra, nunca passou de [...] um burocrata” (Prado Jr., 1994) A caricatura do imperador como um burocrata-diletante contrastava com a intranqüilidade política do Império tanto quanto corroborava a formação de poderes paralelos, verdadeiras governanças autônomas, que seguraram as rédeas do império em diferentes períodos centralizadores e descentralizadores.

Na administração prevalecia o paternalismo e o nepotismo que empregava os inúteis letrados, na prática do bacharelismo cujos critérios de seleção e provimento oscilavam entre o status, o parentesco e o favoritismo.

“O caminho da nobilitação passava pela escola, pelos casarões jesuítas, pela solene Coimbra ou pelos acanhados edifícios de Olinda, São Paulo e Recife. O alvo seria o emprego [...] num processo de valorização social decorrente do prestígio do mando político. [...] Os jovens retóricos, hábeis no latim, bem falantes, argutos para o sofisma, atentos às novidades das livrarias de Paris e Londres, em dia com os financistas europeus, tímidos na imaginação criadora e vergados ao peso das lições sem crítica, fazem, educados, polidos bem vestidos, a matéria-prima do parlamento” (Faoro, 1984: 389).

O advento da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Decreto nº 1 de 1º de novembro de 1889, trouxe mudanças políticas e institucionais significativas à administração pública herdada do Império. Por um lado, ainda na década de 30, o próprio mercado interno ainda não havia se integrado numa economia nacional, que consistia em vários mercados regionais. Conseqüentemente, do ponto de vista das organizações públicas, essa fase

não implicou numa maior demanda sobre a administração pública, nem registra esforços sistemáticos de reforma administrativa, senão reestruturações ministeriais próprias da atividade governamental do Império e da implantação do federalismo desconcentrado da República Velha.

Os estados passaram a ser autônomos, criaram seus próprios governos, câmaras legislativas e constituições. Os órgãos legislativos do Império foram extintos e o Conselho de Estado imperial foi substituído pelo Governo Provisório, até que a nova Constituição demarcasse nitidamente os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Hadock-Lobo, 1965). No bojo destas mudanças, a política dos governadores, sustentada pelo coronelismo, passou a exercer mais influência política junto ao governo central e a definir as relações entre estado e sociedade numa base clientelista que tendia a se estender para fora dos limites da parentela local e se institucionalizar no sistema político.

O Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas. O patrimonialismo é um traço distintivo deste período prévio às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado. As formas burocrático-estamentais — tão ricamente descritas por Faoro — são manifestações de uma ética de apropriação da coisa pública e do Estado, que doravante se manifestaria, inclusive, em formas aparentemente mais burocráticas e menos estamentais.

2.1 – Raymundo Faoro: a questão do estamento burocrático

Raymundo Faoro obteve notório reconhecimento como um dos principais intérpretes do Brasil através de sua obra clássica, *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*, lançado em 1958. De acordo com Comparato (2003), Faoro é um intérprete do Brasil que se enquadra na historiografia compreensiva, usando uma análise do tipo estrutural com vistas ao longo prazo. Ele buscou a explicação dos fatores permanentes na formação do patronato político brasileiro no Estado.

O capitalismo de Estado esteve sempre presente nas conquistas portuguesas. Desde a conquista de Ceuta, quando João Afonso, membro do estado-maior do rei, fez proposta da expedição, o estamento possuía um papel fundamental. “O estamento filtra, pondera e tece um plano que daria ao tesouro real grossas compensações. Esta a realidade, mais prosaica e menos bela do que a da lenda, que via na conquista de Ceuta um torneio de cavalaria: o rei, ao armar cavaleiro seus três filhos, teria decidido a realização de um golpe de grande estilo, desferido contra o islamita” (Faoro, 1984).

Essa conquista de Ceuta foi uma manifestação do capitalismo de Estado. Houve um mutirão, de pessoas de todas as classes e interesses, coordenados por um corpo superior que assumiu o compromisso de guiar o rumo ao mar alto. Não havia nem um arranjo, que não esse, capaz de conduzir tal largada.

“Todos colaboraram na grande arrancada, submissos, famintos de honras e de saques, ávidos de lucros, ardentes de fé – todos por si sob a bandeira real, que lhes cobria e lhes dava cor, vida e energia. O estamento, só ele, esquivo, encoberto, impessoal representava a realidade – tudo o mais, mera aparência. Seu espírito: cruzada, rapina, pirataria, comércio, dilatação do império e da fé” (Faoro, 1984, p. 56).

Nesse sentido, era um capitalismo monárquico português, politicamente orientado. É nessa formação Estado português que se gera o “estamento burocrático”, originando-se do “patrimonialismo” weberiano, tomando forma no “patronato político brasileiro”.

“A Coroa, só ela e mais ninguém, dirige a empresa que é seu monopólio inalienável. As terras descobertas, como se fossem conquistadas, pertenciam, e direito e de fato, à monarquia. Senhora das terras e dos homens, é-o, também, das rotas e do tráfico. Do exclusivo domínio sobre as descobertas e conquistas decorre, naturalmente, o monopólio do comércio, que leva ao capitalismo monárquico, sistema experimental de exploração econômica ultramarina” (Faoro, 1984, p. 57).

A dinâmica empreendida pelas conquistas além-mar construiu a base da formação política.

“O Estado se incha de servidores, que engrossam o estamento, ramificado na África, Ásia e América, mas sobretudo concentrado no reino, com a multidão de ‘pensionistas’ e dependentes, fidalgos e funcionários, todos sôfregos de ordenados, tenças e favores – o rei paga tudo, abusos e roubos, infortúnios comerciais e contratos fraudados. Ia-se a Índia, diz uma testemunha do tempo, como quem vai vindimar a sua vinha. No país, os cargos são para os homens e não os homens para os cargos. O sistema não pode renovar-se, expandir-se, saindo das malhas dos enredos públicos, quer para incrementar a indústria, quer para se libertar da autofagia da suas organizações comerciais. Não encontrou, entretanto, um final catastrófico, súbito, senão que se enrijeceu numa tessitura permanente, congelada, aderida ao corpo social da nação. A atividade mercantil, desenvolvida até o delírio, mas dentro das raias que lhe assinalava a ordem econômico-política, não alcançou a forma do capitalismo industrial” (Faoro, 1984, p. 58)

Um modelo de desenvolvimento capitalista como esse, politicamente orientado, que paira sobre uma estrutura estamental, não cria um núcleo endógeno de forças que dinamizem as relações econômicas e estimulem a conformação de um capitalismo sob as bases da empresa livre. Onde se encontra a riqueza está o rei. A sede por arrecadar impostos e sustentar suas extravagâncias, reprime possíveis iniciativas empreendedoras privadas. Além disso, não foi capaz de se organizar racionalmente em termos de gestão de uma empresa mercantil que era. E por último, não há um autofinanciamento no intuito de se realizarem novos investimentos.

O direito português foi articulado para servir à organização política em detrimento ao comércio e à economia particular. Em 1603, houve a edição das Ordenações Filipinas, o código legislativo de Portugal e do Brasil que mais perdurou. Foram um estatuto da organização político administrativa do reino. Sua essência é a intervenção do Estado na economia em qualquer atividade que envolva negócios.

Nesse contexto, o estamento se torna a camada organizada e definida politicamente em razão de suas relações com o Estado, e também se consolida socialmente por seu *modus vivendi* estilizado e exclusivista. (Campante, 2003) Possui uma dinâmica autônoma e fechada, exercendo seu poder através do controle patrimonialista do Estado, não fazendo distinção entre o público e o privado.

“O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo - o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados” (Faoro, 1984, p. 84).

A realidade histórica brasileira manteve essa estrutura patrimonial, resistindo a dinâmica capitalista. Assimilou do capitalismo o conhecimento técnico, tanto o tácito como o codificado, suas máquinas, suas empresas, porém não incorporou sua essência. As adaptações realizadas mantiveram o passado e sua trajetória histórica. “Característico principal, o de maior relevância econômica e cultural, será a do predomínio, junto ao foco superior de poder, do quadro administrativo, o estamento que, de aristocrático, se burocratiza progressivamente, em mudança de acomodação e não estrutural (Faoro, 1977, p. 736).

O que se vê no Brasil é uma mistura entre o “estamento burocrático” e uma sociedade que vive uma história de tradição patrimonial-burocrática portuguesa. Nesse sentido, o Brasil não encontrou a pista da lei natural do desenvolvimento, guiando o país a modernidade, em detrimento da modernização. De acordo com Faoro (1992, p. 8), “(...) a modernidade compromete, no seu processo, toda a sociedade, ampliando o raio de expansão de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais, enquanto que a modernização, pelo seu toque voluntário, se não voluntarista, chega a sociedade por meio de um grupo condutor, que se privilegiando, privilegia os setores dominante.”

2.2 – Sérgio Buarque de Holanda : o homem cordial

O livro, *Raízes do Brasil*, conforme o autor de seu prefácio é “um clássico de nascença”. É considerado uma das obras fundadoras da moderna historiografia e ciências sociais brasileiras. Seu ponto central é a incapacidade que acompanha a sociedade brasileira em separar a vida pública e a vida privada.

Em Holanda (2005), o modelo de sociabilidade no Brasil é fundamentalmente atribuído ao enraizamento dos traços lusitanos de falta de fidedignidade a qualquer tipo de ordenação impessoal, sustentando o patrimonialismo existente. O autor percebeu as urgentes mudanças necessárias que se exigia para o pleno desenvolvimento de uma sociedade moderna calcada na racionalidade, construindo instituições e relações sociais características de uma ordem racionalizada.

“A crise que acompanhou a transição do trabalho industrial aqui assinalada pode dar uma idéia pálida das dificuldades que se opõem à abolição da velha ordem familiar por outra, em que as instituições e as relações sociais, fundadas em princípios abstratos, tendem a substituir-se aos laços de afeto e de sangue.(...) E se bem considerarmos as teorias modernas, veremos que elas tendem, cada vez mais, a separar o indivíduo da comunidade doméstica, a libertá-lo, por assim dizer, das ‘virtudes’ familiares. Dir-se-á que essa separação e essa libertação representam as condições primárias e obrigatória de qualquer adaptação à ‘vida prática’” (Holanda, 2005, p. 143).

Esses códigos e princípios da sociabilidade disseminados hegemonicamente por toda a rede de relações sociais moldaram as mais variadas instituições. Um modelo de estrutura social como esse, sustentado por relações de afeto e sangue não é propício ao desenvolvimento de idéias e novas perspectivas. Usando como exemplo a gênese das instituições políticas brasileiras, elas se caracterizavam por traços pré-modernos, se constituem como uma extensão da família patriarcal. E isso leva ao ponto fundamental expresso na dificuldade em separar o público do privado. O Estado é impregnado de comportamentos característicos do ambiente familiar.

“Não era fácil aos detentores de posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário ‘patrimonial’ do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito

menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático” (Holanda, 2005, p. 146).

A família como instituição, na visão do autor, foi o cerne na consolidação do modelo de códigos sociais característicos da sociedade brasileira. O núcleo familiar obteve hegemonia indiscutível e guiava os “contatos primários” e os vínculos que se estabeleciam no conjunto das relações sociais. A família foi o círculo fechado proeminente na história do Brasil, imprimindo sua dinâmica sobre praticamente todos os aspectos da vida dos indivíduos. As características que nós herdamos do período colonial se enraizaram em nossa cultura, desenvolvendo um arranjo institucional tipicamente patriarcal. A figura do homem cordial mostra-se saindo do âmago do núcleo familiar, estimulando a pujança dos vínculos particularistas de afeto e de sangue. Este homem precisa de um viver nos outros.

“No homem cordial, a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação de pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio em todas as circunstâncias da existência. Sua maneira de expansão para com os outros reduz o indivíduo, cada vez mais, à parcela social, periférica, que no brasileiro – como bom americano – tende a ser a que mais importa. Ela é antes um viver nos outros” (Holanda, 2005, p. 147)

A principal idiossincrasia desse homem cordial eram os valores familiares que conduziam seus atos em qualquer circunstância social, inclusive em suas atividades desenvolvidas no domínio público. Dessa forma, o indivíduo formado nesse ambiente peculiar levava consigo aonde quer que fosse sua visão de mundo atrasada, não distinguindo o tratamento que deveria ser dado aos assuntos de cunho pessoal daqueles referentes ao âmbito público. É a dificuldade em superar os laços de pessoalidade e intimidade que permeiam o tecido social e transcendem o ambiente privado e invadem o lócus público, tornando-os uma coisa só. Num universo social como esse não é de se espantar a dificuldade em implantar uma ordem social competitiva.

“Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo²⁰ democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma

autoridade incomoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas” (Holanda, 2005, p. 160).

A gênese da sociabilidade brasileira está sustentada num ambiente social de perpetuação do círculo vicioso de pessoalidade e de vontades particulares. Reproduzem-se os círculos fechados resistentes a ordenações impessoais, oriundos do núcleo familiar, que se refletem diretamente no funcionalismo patrimonial e repudia o Estado burocrático por excelência. A política e as questões de Estado devem se distanciar da lógica inerente as questões pessoais, permeada por informalismos.

Nesse sentido, poder-se-á instituir no seio das relações sociais uma sociabilidade moderna com nítida separação entre o público e o privado, em detrimento das organizações sociais em que impere uma visão de mundo patrimonialista.

Cabe ressaltar, que as mudanças necessárias são de ordem profunda no conjunto social, o rearranjo deve liquidar com a retrógrada ordem colonial e patriarcal e seus valores morais, sociais e políticos.

“Escapa-nos esta verdade de que não são as leis escritas, fabricadas pelos juriconsultos, as mais legítimas garantias de felicidade para os povos e de estabilidade para as nações. Costumamos julgar, ao contrário, que os bons regulamentos e a obediência aos preceitos abstratos representam a floração ideal de uma apurada educação política, da alfabetização, da aquisição de hábitos civilizados e de outras condições igualmente excelentes. No que nos distinguimos dos ingleses, por exemplo, que não tendo uma constituição escrita, regendo-se por um sistema de leis confuso e anacrônico, revelam, contudo, uma capacidade de disciplina espontânea sem rival em nenhum outro povo” (Holanda, 2005, p. 178).

O patrimonialismo como mecanismo de poder pessoal para deliberar e governar a esfera pública apresentou-se como nocivo ao desenvolvimento capitalista no Brasil. As características da formação familiar impregnaram a vida pública, levando à esfera do Estado a indissociação entre aquilo que é público e o que é privado. O homem brasileiro possui a idiosincrasia de

homem cordial, com extrema dificuldade em manter relações de impessoalidade. Nesse sentido, o núcleo familiar é a referência dos valores para a formação do Estado e de seu ambiente.

Sérgio Buarque, assim como Raymundo Faoro, defende a relevância dos reflexos da herança patrimonial portuguesa sobre o desenvolvimento do Brasil e seus problemas em um contexto de sociabilidade moderna. A dinâmica social implementada no Brasil, através de um modelo mental português que obteve sucesso na sua tarefa de colonização naquele momento e espaço, consolidou um processo de aprendizagem e uma capacidade cognitiva amplamente associados a valores de ordem pessoais. Criaram-se hábitos personalistas que conformaram a base de consolidação das preferências e vontades individuais. Esse tipo de hábito mental guia a trajetória de interações entre as instituições e os indivíduos. (Hodgson, 2002).

CAPÍTULO III

EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O Brasil, na era colonial, caracterizava-se por uma unidade política centrada na imagem do rei e seus conselheiros. A legislação da colônia era composta por determinações de cunho particular, ou seja, não existiam normas gerais a serem seguidas, hierarquias e definições de competências de forma burocrática, mas predominavam os costumes e as tradições emanadas do rei e da nobreza. A esfera privada confundia-se com a pública, ou, segundo Holanda (2005), ocorria a invasão do Estado pela família, de modo que os sentimentos relativos a esta, particularista e antipolítica, predominavam em toda a vida social.

A chegada da coroa fez consolidar uma administração pública forte e disfuncionalmente carregada da herança lusitana, não só colonial, mas, sobretudo, oriunda da corte portuguesa. Institucionalmente, pautava-se no modelo de gestão baseado na tradição luso-francesa do direito administrativo, na qual se sobrevalorizava o caráter jurídico da ação pública. Socialmente, pautava-se no velho e carcomido sistema de privilégios importado d'além-mar, conforme a descrição de Faoro:

“Tudo se concentrou, no primeiro golpe, em situar no mundo político e administrativo os fugitivos desempregados, colocando-lhes na boca uma teta do Tesouro. Os fidalgos de alta linhagem, os que dispunham de meios próprios de vida, não acompanharam, senão excepcionalmente, o regente. [...] Vinham a seguir a chusma de satélites: monsenhores, desembargadores, legistas, médicos, empregados da casa real, os homens do serviço privado e protegidos de D. João. Eram os vadios e parasitas, que continuariam no Rio de Janeiro o ofício exercido em Lisboa: ‘comer à custa do Estado e nada fazer para o bem da nação’. Organizar o império, para o ministério, seria reproduzir a estrutura administrativa portuguesa no Brasil e colocar os desempregados. O eixo da política era o mesmo, secularmente fundido: o reino deveria servir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo. Os fidalgos ganharam pensões, acesso aos postos superiores os oficiais da Armada e do Exército, empregos e benefícios os civis e eclesiásticos. [...] A carapaça administrativa, enorme e inútil, [...] não esgotou as atividades da corte. [...] A transmigração superpôs à estrutura social existente a estrutura

administrativa do cortesão fugitivo, com os renovamentos das supérfluas velharias de uma sociedade desfibrada, em que a burocracia se tornará o ideal da vadiagem paga. [...] A nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca estes de títulos e das graças aristocráticas. A corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluida realidade americana: criar um Estado [grifo não original] (Faoro, 1984: 249-52, 256).

Ao lado da imobilidade do Império, escorada no velho arcabouço da política retrógrada, estava o próprio imperador. Absorvido por minúcias administrativas e manias literárias, D. Pedro II não era capaz de uma visão de conjunto do estado, “para ele política e administração se confundiam com o corriqueiro expediente diário de despachar papéis ou fiscalizar a conduta de subordinados. Numa palavra, nunca passou de [...] um burocrata” (Prado Jr., 1994) A caricatura do imperador como um burocrata-diletante contrastava com a intranquilidade política do Império tanto quanto corroborava a formação de poderes paralelos, verdadeiras governanças autônomas, que seguraram as rédeas do império em diferentes períodos centralizadores e descentralizados.

Martins (1997) caracteriza a estrutura de poder portuguesa como centrada no poder absolutista do monarca e em um grande aparelho estatal ocupado por uma classe econômica improdutiva. Este autor afirma que tal estrutura e mentalidade foi transplantada para o Brasil colônia, cuja ocupação das terras e as primeiras atividades econômicas encontravam-se subordinadas à concessão do Estado Português a uma classe bastante restrita.

Prado Jr. (1994) *apud* Paes de Paula (2005), também referindo-se à época colonial, afirma que existia uma confusão de atribuições e poderes nos órgãos da administração geral e civil. Os postos administrativos caracterizavam-se pela não profissionalização, concentrando-se sob o domínio dos nobres ou da burguesia enriquecida. Diante desses fatos, é possível inferir que os cargos públicos administrativos centravam-se muitas vezes nas mãos de indivíduos isentos de competência para ocupá-los.

Nesse mesmo sentido, Paes de Paula (2005) afirma que não havia distinção entre a esfera econômica e política, acarretando, assim, a

apropriação do patrimônio estatal por parte dos representantes do Estado. No período colonial, a administração pública ficou fortemente caracterizada pelo seu caráter patrimonialista, tornando a organização governamental “muito mais um bem a ser explorado, que uma estrutura funcional a serviço do interesse público” (PAES DE PAULA, 2005, p. 106).

O advento da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Decreto nº 1 de 1º de novembro de 1889, trouxe mudanças políticas e institucionais significativas à administração pública herdada do Império. Por um lado, ainda na década de 30, o próprio mercado interno ainda não havia se integrado numa economia nacional, que consistia em vários mercados regionais. Consequentemente, do ponto de vista das organizações públicas, essa fase não implicou numa maior demanda sobre a administração pública, nem registra esforços sistemáticos de reforma administrativa, senão reestruturações ministeriais próprias da atividade governamental do Império e da implantação do federalismo desconcentrado da República Velha.

Os estados passaram a ser autônomos, criaram seus próprios governos, câmaras legislativas e constituições. Os órgãos legislativos do Império foram extintos e o Conselho de Estado imperial foi substituído pelo Governo Provisório, até que a nova Constituição demarcasse nitidamente os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Hadock-Lobo, 1965). No bojo destas mudanças, a política dos governadores, sustentada pelo coronelismo, passou a exercer mais influência política junto ao governo central e a definir as relações entre estado e sociedade numa base clientelista que tendia a se estender para fora dos limites da parentela local e se institucionalizar no sistema político.

O Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas. O patrimonialismo é um traço distintivo deste período prévio às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado. As formas burocrático-estamentais —tão ricamente descritas por Faoro— são manifestações de uma ética de apropriação da coisa pública e do Estado, que doravante se

manifestaria, inclusive, em formas aparentemente mais burocráticas e menos estamentais.

Para Sorj (2001), a independência do Brasil fez surgir um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder espalhadas por todo o país. Duas grandes forças dominavam o sistema político: de um lado, encontravam-se os grandes proprietários de terra, sob a força de famílias patriarcais, relações clientelísticas e laços de sangue; e de outro lado, um Estado central, que funcionava como mediador entre os interesses das diversas regiões e grupos sociais.

Tal situação perdurou até o fim da República Velha (1889-1930). As primeiras tentativas de se burocratizar a administração pública ocorreram durante o governo de Getúlio Vargas (1930-45), com a implementação da Reforma Burocrática, visando profissionalizar o funcionalismo público. A criação do DASP – Departamento de Administração do Serviço Público foi um marco dessa reforma. A reforma implementada pelo governo Vargas propiciou uma significativa melhora no aparelho estatal, promovendo maior eficiência às atividades do Estado (PAES DE PAULA, 2005).

No entanto, concomitantemente aos aspectos positivos que puderam ser evidenciados, alguns pontos negativos também foram constatados. Martins (1997) afirma que a Reforma Burocrática foi sendo transformada em um misto de modernização e populismo. Por exemplo, para os altos escalões da administração pública, foi estabelecida a admissão mediante concurso público e planos de carreira e promoções com base na meritocracia; no entanto, para os escalões médios e inferiores, a admissão era feita de forma clientelista e as promoções baseadas apenas no tempo de serviço. Além disso, passam a emergir algumas disfunções burocráticas, destacando-se, entre elas, o excesso de autoritarismo, a consolidação de uma cúpula tecnocrática, a ineficiência, a ineficácia, os atrasos, confusões e privilégios (VASCONCELOS, 2002).

Tais disfunções burocráticas não ocorriam, todavia, apenas no Brasil. No decorrer do tempo, alguns países, como os EUA e Reino Unido, foram impulsionados a buscar, devido a estas disfunções, novas alternativas para a

administração pública. Nesse sentido, surge a Nova Administração Pública - NAP, que buscou suplantiar a organização burocrática, trazendo para o âmbito da administração pública práticas características da administração privada. Este movimento foi chamado gerencialismo ou, administração pública gerencial. Dois grandes exemplos da ascensão desse movimento são o governo de Margareth Thatcher (1979-87), na Inglaterra, e o de Ronald Reagan (1980-88), nos Estados Unidos – ambos de orientação neoliberal.

Thatche busca mudar o funcionamento do serviço público inglês, para tanto, toma medidas relacionadas à diminuição do número de funcionários e conseqüente redução do custo, introduziu maior controle das melhorias e executou avaliação de desempenho dos funcionários. Privatizou empresas estatais, criando organismos que regulassem seu funcionamento e terceirizou serviços públicos, descentralizando as atividades do Estado (PAES DE PAULA, 2005).

Ronald Reagan deu continuidade à ruptura com o modelo econômico keynesiano, implementando políticas monetaristas antiinflacionárias e iniciou a desregulamentação da economia. Reagan também promoveu maior descentralização do Estado realizando privatizações e terceirizações (PAES DE PAULA, 2005). As ações de Reagan e Thatcher provocaram reações em vários países, especialmente, nos Estados Unidos e na Inglaterra, o que levou à ascensão, na década de 1990, a chamada política da terceira via de caráter social democrata. A política da Terceira Via tem como princípios: (1) igualdade; (2) liberdade como autonomia; (3) não há direitos sem responsabilidades; e (4) não há autoridade sem democracia (GIDDENS, 1999).

Giddens (2001) considera dois modelos de governo, a social-democracia e o neoliberalismo, e propõe uma alternativa em relação a eles: a Terceira Via. Enquanto a socialdemocracia por meio da política da Terceira Via considerava importante a segurança econômica ocupando-se em aliar o dinamismo do mercado com a questão do interesse público, o neoliberalismo buscava competitividade e geração de riqueza fundamentando na autoregulação do mercado. . Ainda para esse autor, enquanto os neoliberais defendem um Estado mínimo e os social-

democratas desejam expandir o poder do Estado, a política da Terceira Via se propõe a reconstruí-lo.

Portanto, o neoliberalismo dos governos Thatcher e Reagan, a política da terceira via e o movimento gerencialista de Osborne e Gaebler influenciaram, decisivamente, várias reformas de Estado em muitos países, dentre os quais, o Brasil.

A primeira tentativa de uma reforma do Estado no Brasil ocorreu durante o período da ditadura militar, em 1967, alimentada pela idéia de que deveria haver distinção entre os serviços públicos da administração direta e indireta. A administração direta continuaria submetida a um poder central, obedecendo a todos os requisitos da burocracia, enquanto a administração indireta passaria a ter um caráter mais descentralizado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No entanto, apenas em 1995 é realizada uma reforma propriamente gerencial no Estado brasileiro, implementada pelo então ministro Bresser-Pereira, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, baseada nos pressupostos da política da Terceira Via e nas idéias apresentadas por Osborne e Gaebler (1995) no movimento “reinventando o governo”. O Estado passa a ser orientado predominantemente pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Essa reforma tinha como alguns de seus principais pontos: a descentralização política, com a transferência de recursos e atribuições para estados e municípios; a descentralização administrativa, delegando-se autoridade aos administradores públicos; diminuição dos níveis hierárquicos da administração pública; controle por resultados; e administração voltada para os interesses dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A Reforma Gerencial de 1995 envolveu um diagnóstico composto por algumas perguntas como: (1) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Quais podem ser eliminadas ou transferidas para outras esferas de poder, ou ainda para o setor privado?; (2) Existem novas funções ou instituições que o Estado deve criar?; (3) Para exercer as suas

funções o Estado necessita do contingente de funcionários existente? Dispõe-se de uma política de recursos humanos adequada?; (4) As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientadas para o simples controle do próprio Estado? (BRASIL, 1995).

Bresser-Pereira (1996) relaciona quatro setores dentro do Estado, a serem diversamente tratados pela Reforma. O primeiro deles é o núcleo estratégico do Estado; o segundo é composto pelas atividades exclusivas do Estado; o terceiro pelos serviços não exclusivos, também chamados de competitivos; e o quarto setor, composto pela produção de bens e serviços para o mercado.

De maneira geral, a Administração Pública Gerencial teve por objetivo substituir o típico administrador público por gerentes, ou seja, pressupunha uma mudança nos aspectos culturais do Estado, dado que os valores gerenciais deveriam se sobrepor-se aos burocráticos (JUNQUILHO, 2002). O Estado passaria a incorporar ferramentas próprias do setor privado, administrando os recursos públicos de maneira eficiente para os “cidadãos clientes”. Este tipo de administração pública está em curso no Brasil e procura se consolidar nas três esferas de governo, o que certamente levará alguns anos para que isto aconteça.

Em suma, a administração pública brasileira passou por três grandes momentos na sua constituição histórica marcados pela predominância de três tipos de administração, quais sejam: Patrimonial, Burocrática e Gerencial.

3.1– A ética patrimonialista e a modernização dissociativa

A trajetória modernizante da administração pública brasileira representa, nas palavras de Simon Schwartzman:

“um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a

administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social” (Schwartzman, 1987:58).

A trajetória da modernização da administração pública brasileira indica a existência do etos patrimonialista como uma força social dinâmica constitutiva deste processo. A influência localizada da ética patrimonialista sobre os períodos autoritários, onde verificou-se um avanço relativo da racionalidade burocrática, revela apenas um lado do sincretismo brasileiro, conceitualmente, um amálgama; semanticamente, uma contradição de termos: a burocracia patrimonial, o estamento burocrático, expressões celebrizadas por Raymundo Faoro (1984).

Um outro lado do sincretismo burocrático-patrimonialista é a modernização dissociativa, onde a construção burocrática é tendencialmente obstaculizada pela política. A conseqüência é que deste processo se obtém uma modernização incompleta, ressabiada, descolada e ressentida da política.

O atual estágio de percepção e intervenção a respeito da crise do estado tem suscitado a proliferação de alternativas de reconstrução burocrática —ainda que sob denominação de pós-burocrática— no ambiente democrático. Não obstante, o debate acerca das alternativas emergentes não tem se intensificado com os necessários vigor e aprofundamento tanto no plano acadêmico quanto no político.

CONCLUSÃO

Esta exposição teórica teve por objetivo entender como o patrimonialismo perpetuou-se ao longo da história da administração pública brasileira. Por meio do estudo bibliográfico e dos argumentos apresentados foi possível evidenciar que, mesmo após as reformas Burocrática e Gerencial, as práticas de patrimonialismo e de nepotismo continuaram a vigorar no Brasil.

O estamento burocrático de Faoro e o homem cordial de Holanda são *insights* imprescindíveis para a compreensão do desenvolvimento brasileiro. Ambos os autores ressaltam o enraizamento social oriundo do legado português e de seus reflexos na formação social e política brasileira. Para eles, constituiu-se ao longo da trajetória histórica brasileira um tipo de imutabilidade que permeia o tecido institucional e condiciona o arranjo econômico e sociopolítico. Nesse sentido, não se estabelecem relações impessoais entre a dual burocracia estatal e a sociedade brasileira, onde “carece” instituições fortes, estáveis orientadas para projeto de desenvolvimento econômico bem definido, abrindo espaço para um capitalismo politicamente orientado pela elite.

O estamento burocrático é institucionalizado e possui ampla capacidade de adaptação, se transformando conforme os acontecimentos. O estamento não é uma fase passageira na história do país, ele se mantém permanentemente nas entranhas nacionais. Por isso, pode-se observar ainda hoje o princípio da pessoalidade enraizado no Estado brasileiro e que assombra a sociedade civil.

Como o próprio nome indica, o patrimonialismo emerge como um comportamento comum ao primeiro momento da história da administração pública, dado a predominância da elite oligárquica, que acentuava o distanciamento entre as classes sociais nesse momento histórico.

Um segundo momento da administração pública brasileira inicia-se com a Reforma Burocrática da década de 1930 e perdura até o advento da Reforma Gerencial, já na década de 1990. A Reforma Burocrática tinha o

intuito de atribuir maior impessoalidade às relações da esfera pública. Entretanto, verifica-se que a reforma não rompe totalmente com a prática patrimonialista. A predominância por relacionamentos afetivos ainda encontrava-se presente, mesmo com as primeiras tentativas de profissionalização do Estado. Observa-se, no período que se segue à Reforma Burocrática, a convivência simultânea de dois sistemas administrativos – patrimonial e burocrático.

O terceiro momento da história da administração pública brasileira é marcado pela Reforma Gerencial. Mesmo após esta reforma, verifica-se que as relações pessoais e de afetividade continuam a vigorar na administração pública.

Tais reformas não conseguiram, efetivamente, transformar as relações personalistas na administração pública, o que constitui grande desafio para pesquisas nesta área temática e para a própria administração pública gerencial que busca modificar tais relações.

Verifica-se que essas reformas não emergiram das camadas populares e que o distanciamento entre as leis prescritas e a conduta real dos indivíduos reforça, ainda mais, a falta de identificação popular com o Estado e com a administração pública brasileira. Observa-se, assim, a continuação da dominação da estrutura do Estado pela classe política e pela tecnocracia. Dessa forma, pode-se dizer que o Brasil ainda caracteriza-se como um Estado neopatrimonialista, conforme o conceito de Schwartzman (1988). Ainda constata-se, na classe política e tecnocrata dominante, um comportamento que é, simultaneamente, moderno e tradicional, cosmopolita e patrimonialista.

Resumidamente, é possível sinalizar pelo menos três maneiras pelas quais o conceito de patrimonialismo tem sido utilizado. Uma delas é a que ficou famosa a partir dos trabalhos de Raymundo Faoro (Faoro 1958) e entende o patrimonialismo como um elemento da cultura herdada dos colonizadores portugueses e espanhóis. Como tal, é uma característica essencial, que evolui e se transforma com o tempo, mas permanece imutável em sua essência, não deixando espaço para outras possibilidades (Schwartzman 2003). A outra

perspectiva, que me parece um pouco mais próxima da perspectiva de Weber, vê o patrimonialismo como um traço da sociedade tradicional, que tenderia a desaparecer com introdução da modernidade. O terceiro é o distanciamento entre as camadas sociais. Este é um traço que emergiu desde o período colonial e que hoje se manifesta nas relações sociais brasileiras, inclusive no quadro político atual. No Brasil colônia, esse distanciamento é expresso na relação casa grande-senzala, onde predomina o distanciamento entre senhor de engenho e escravo (MOTTA, 2003).

Quanto ao distanciamento entre as classes sociais, pode-se dizer que, entre a Reforma Burocrática da década de 1930 e a Reforma Gerencial de 1995, existiram dois períodos em que o Brasil foi governado por ditaduras. O primeiro período foi a Era Vargas (1930-1945) e o segundo compreendeu a ditadura militar (1964-1984). Nestes períodos as liberdades individuais foram restringidas, houve maior distanciamento entre aqueles que detinham o poder do restante da população, no que se refere ao acesso às instituições e à participação. Tal distanciamento remete à dominação tradicional, típica do patrimonialismo, onde os poderes de mando são apropriados por um certo grupo de pessoas ou estamento, o que é chamado por Weber de dominação estamental (WEBER, 1991).

De forma abrangente, é possível observar que o nepotismo e o patrimonialismo perduraram nos três momentos da administração pública nacional, contudo, com o surgimento da administração pública moderna, principalmente com a Revolução Francesa, os ideais republicanos e democráticos cada vez mais obrigaram que haja uma gestão pública profissionalizada, com procedimentos que assegurem o atendimento aos princípios constitucionais como isonomia, moralidade, publicidade, entre outros.

O Estado brasileiro, que no início do século XX, era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. Cem anos depois, é hoje um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, presidindo sobre uma economia capitalista globalizada e uma sociedade que não é mais

principalmente de classes, mas de estratos: uma sociedade pós-industrial. A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial, ou, usando um critério diferente de classificação, do Estado Autoritário para o Estado Democrático, foi, portanto, imensa, mas plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuassem presentes.

A sociedade não mais é uma Sociedade Senhorial, de senhores e escravos, mas não se transformou em uma Sociedade Capitalista clássica, de burgueses e trabalhadores; foi além e assume características crescentes de uma Sociedade Pós-Industrial, na medida em que o pequeno estamento burocrático estatal deu lugar a uma imensa nova classe média burocrática pública e privada, cujos estratos mais elevados passaram a dividir com a alta burguesia não apenas o poder, mas também o excedente econômico. Isto ocorria principalmente porque a nova classe média profissional se definia pelo controle do novo fator estratégico de produção: o conhecimento técnico e organizacional. A burguesia capitalista e os trabalhadores

Sem dúvida, a injustiça e o privilégio são ainda amplamente dominantes no Brasil, mas houve progresso em todas as áreas. Na área da administração pública, 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 captura do Estado por capitalistas e burocratas, de corrupção, e de nepotismo devem ser vistas não com pessimismo, mas como um sinal de que o traço negativo do patrimonialismo está sendo combatido, abrindo espaço, quem sabe, para um Estado democrático e gerencial.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CARVALHO, Jose Murilo de. A utopia de Oliveira Vianna. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 4, n. 7, 1991, p. 82-9.

_____. A construção da ordem. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COMPARATO, F. K. (2003) Faoro historiador. *Estudos Avançados*. 17 (48), pgs.330-337

FAORO, R. (1984) Os Donos do Poder. A Formação do patronato Político Brasileiro. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo.

_____. (1992) A questão nacional: a modernização. *Estudos Avançados*. USP, São Paulo. 6 (14).

_____. (1993) A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, São Paulo. n 17.

HOLANDA, S. B. (2005) Raízes do Brasil. 26^a. ed., 22^a. Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras.

HODGSON, G. (2002) The evolution of institutions: an agenda for future theoretical research. *Constitutional Political Economy*, 13, pgs. 111-127.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PRADO JR, C. (1994) Evolução Política do Brasil. Colônia e Império. São Paulo: Brasiliense.

_____.(1953). Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Brasiliense.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos de sociologia compreensiva. 2. v. Brasília: UnB, 1999.

_____. *Sobre a teoria das ciências sociais*. Trad. Rubens Eduardo Frias. Sao Paulo: Moraes, 1991.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- 1 - AVELLAR, H. A. (1983) Administração Pombalina. Brasília: Universidade de Brasília, Série História Administrativa do Brasil, v. 5.

- 2 - BENDIX, R. (1986) Max Weber: um Perfil Intelectual. Brasília: UnB.

- 3 - CHACON, Vamireh. Estado e povo no Brasil: as experiências do Estado Novo e da democracia populista, 1937/1964. Cap. I. Rio de Janeiro: J. Olympio; Brasília: Camara dos Deputados, 1977, p. 3-25.

- 4 - CHURCHILL JR., G.A. Marketing research: methodological foundations. Chicago: The Dryden Press, 1987.

- 5 – GIDDENS, A. A terceira via. Rio de Janeiro: Record, 1999.

- 6 - _____, A. A terceira via e seus críticos. Rio de Janeiro: Record, 2001.

- 7 – GUEDES, J. A. L. & Ribeiro, J. (1983) A União Ibérica - Administração do Brasil Holandês. Brasília: Universidade de Brasília, Série História Administrativa do Brasil, v. 3.
- 8 – HADDOCK Lobo, R. (1965) História Econômica e Administrativa do Brasil. São Paulo: Atlas.
- 9 – JUNQUILHO, G. S. Nem “burocrata” nem “orgânico”: o gerente “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do Real. In: Encontro Nacional da Associação de pós-graduação em Administração, 2, 2002, Recife. Anais... Recife: ENANPAD, 2002. (CD ROM).
- 10 – MALHOTRA, N.K. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- 11 – MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

12 – MOTTA, F. C. P. Organizações e sociedade: a cultura brasileira. Revista Organizações & Sociedade, Salvador, vol. 10, n. 6 p. 13-17, jan/abr 2003.

13 – OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

14 – SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003, p. 207-13.

15 – _____. Bases do autoritarismo brasileiro. 3. ed. Ver e ampl. São Paulo: Editora Campus 1988.

16 – _____. São Paulo e o estado nacional. São Paulo: DIFEL, 1975.

17 – _____. (1987) "A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública". In FUNCEP, O Estado e a Administração Pública. Brasília: FUNCEP.

18 – SORJ, B. A nova sociedade brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.2001.

19 – TAPAJÓS, V. C. S. (1983) A Política Administrativa de D. João VI. Brasília: Universidade de Brasília, Série História Administrativa do Brasil, v. 4.

20 – VASCONCELOS, F. Autor de ação pró-nepotismo emprega mulher. Folha de São Paulo, São Paulo, 01 dez 2005. Disponível em<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0112200528.htm>>. Acessado em 17 mar 2012.

21 – ZANCANARO, A F. (1994) Corrupção Administrativa no Brasil. São Paulo: Acadêmica