

Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional

Patrimonial characteristics of the Brazilian State: notes for the study of educational policy

Características patrimonialistas del Estado Brasileño: anotaciones para el estudio de la política educativa

RAQUEL GANDINI

Resumo: Este artigo tem por objetivo discutir algumas categorias ou construções teóricas de Max Weber aplicadas ao estudo do Estado. O conceito de Estado é entendido como um instrumento de pesquisa da realidade empírica na qual ele existe e se desenvolve pela atividade de indivíduos e grupos. O Estado moderno caracteriza-se como estrutura de dominação legal e organização política da sociedade. Os estudos revisados revelam que no moderno Estado Democrático de Direito do Brasil, que supõem a predominância da vontade da maioria, a obediência à lei e a separação entre o público e o privado, persistem ainda manifestações de patrimonialismo e clientelismo que têm raízes na origem e evolução histórica do país.

Palavras-chave: Estado administrativo moderno; Estado brasileiro; patrimonialismo; clientelismo; Max Weber.

Abstract: The purpose of this article is to discuss some categories or theoretical constructions conceived by Max Weber applied to the study of the State. The concept of the State is understood as a research instrument to study the empirical reality of its existence and development by individual and group activity. Modern State is characterized by a legal domination structure and political organization of society. The review of recent studies reveals that in the modern Brazilian democratic State, which supposes the adherence to the rule of law and to the decisions adopted by the majority and the separation between public and private interests, still persist manifestations of patrimonialism and patronage, rooted in the origin and the historical evolution of the country.

Keywords: Modern administrative State; Brazilian State; patrimonialism; patronage; Max Weber.

Resumen: Este artículo tiene por objetivo discutir algunas categorías o construcciones teóricas de Max Weber aplicadas al estudio del Estado. El concepto de Estado se define como instrumento de investigación de la realidad empírica en la cual él existe y se desarrolla por la actividad de individuos y grupos. El Estado moderno se caracteriza como estructura de dominación legal y organización política de la sociedad. Los estudios revisados revelan que en el moderno Estado Democrático de Derecho del Brasil, que supone el predominio de la voluntad de la mayoría, la obediencia a la ley y la separación entre lo público y lo privado, persisten todavía manifestaciones de patrimonialismo y clientelismo que tienen raíces en el origen y la evolución histórica del país.

Palabras clave: Estado administrativo moderno; Estado brasileño; patrimonialismo; clientelismo; Max Weber.

O texto que apresentamos a seguir expressa, de forma sucinta, algumas das categorias e estudos sociohistóricos que levamos em consideração, do ponto de vista teórico e histórico, para realizarmos as nossas pesquisas, particularmente na área de política educacional.

O texto está organizado em três partes: na primeira, são tratadas algumas questões ligadas a conceitos coletivos, como o de Estado, à noção de probabilidade e ao conceito de dominação. A segunda parte é dedicada à caracterização muito breve do Estado Moderno e na terceira são apresentadas algumas anotações sobre as características do Estado brasileiro.

Certamente este é apenas um recorte de uma das abordagens possíveis; outras são viáveis e poderiam ser apresentadas com propriedade por muitos outros colegas acadêmicos. Muitos pontos aqui abordados têm sido objeto de discussões teóricas e de muitas divergências, as quais não serão aqui tratadas, considerando-se a finalidade do texto.

ANOTAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ESTADO

Trabalhamos principalmente com categorias de Max Weber e, especialmente, com o seu entendimento sobre conceitos coletivos, como é o caso do Estado. Weber enfatiza que as categorias são construções teóricas por meio das quais procuramos compreender a realidade empírica, mas que não podem ser tomadas como sendo a própria realidade e nem tampouco a partir delas se pode estabelecer “leis” sobre o devir. Weber alerta para o clássico e grande perigo de confundir as categorias com a “lógica imanente ao mundo das coisas”. Assim, segundo Colliot-Thélène, para Weber, as estruturas coletivas, como o Estado, têm o seu ser

(...) exclusivamente do agir (...) da coletividade que ele reúne. (...). O que confere ao Estado, à dominação, ao poder, a não importa qual entidade societal, enfim, sua *existência* são as atividades dos homens que as suportam. E a essência destas entidades não é mais determinável independentemente do tipo de atividades ou, num vocabulário mais moderno, dessas práticas constituintes: a lógica destas práticas é a razão das estruturas que se engendram por elas (COLLIOT-THÉLÈNE, 1995, p. 35-36).

Considerando o risco de se tomar conceitos como entidades dotadas de vontade, pois, para ele, somente os indivíduos concretos é que agem e suas ações não são passíveis de serem subsumidas a “leis”, embora apresentem regularidades, as afirmações de Weber são delimitadas em termos de “probabilidade”. Assim, emprega o conceito de relação social nos seguintes termos:

O termo relação social será usado para designar a situação em que duas ou mais pessoas estão empenhadas numa conduta onde cada qual leva em conta o

comportamento da outra de uma maneira significativa, estando, portanto, orientada nestes termos. A relação social consiste, assim, inteiramente na probabilidade de que os indivíduos comportar-se-ão de uma maneira significativamente determinável. É completamente irrelevante o porquê de tal probabilidade, mas onde ela existe pode-se encontrar uma relação social (WEBER, 1989, p. 45).

Dois outros exemplos importantes podem ser encontrados nas acepções de Weber sobre *poder* e *dominação*: poder significa, para ele, “a probabilidade de impor a própria vontade a alguma coisa ou sobre uma ou mais pessoas mesmo contra todas as resistências” e por dominação, “deve-se entender a probabilidade de conseguir obediência a um mandato de determinado conteúdo entre determinadas pessoas” (WEBER, 1979, p. 43).

Ao tratar das incumbências da sociologia compreensiva, Tragtenberg, na introdução de obra de Weber editada no Brasil, também destaca a presença da noção de probabilidade e a indispensabilidade da conduta dos indivíduos para a sustentação das relações sociais e das entidades sociais coletivas:

Cabe à sociologia compreensiva elaborar critérios para o estudo recorrente do comportamento dos sujeitos. Um tipo de ação é a ação racional referente a fins. Cabe também à sociologia analisar a ação racional com tendência a valores e a ação tradicional afetiva como a ação ‘comunitária’ e a ação ‘societária’.

Para Weber, a ação social pressupõe uma relação social entendida como a possibilidade previsível de que determinados indivíduos adotem determinado comportamento. Embora uma relação social possa sobreviver aos indivíduos que lhe deram origem, ela desaparece se a conduta dos indivíduos que a mantinha viva se esgota ou deixa de existir. (...). (FRAGTEMBERG, in WEBER, 1999, p. XXXV).

ANOTAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ESTADO MODERNO

Segundo Thomas Hobbes (1979, p. 103-104) os homens seriam incapazes de convivência pacífica sem um poder que controlasse igualmente a todos; assim, a sujeição se justificaria porque garantia a nossa segurança: “(...) se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará, e poderá legitimamente confiar, apenas em sua própria força e capacidade, como proteção contra todos os outros.” As razões para a busca da paz e segurança, para sair do estado de guerra de todos contra todos seriam o medo da morte e a necessidade do trabalho: “As paixões que fazem os homens tender para a paz são o medo da morte, o desejo daquelas coisas que são necessárias para uma vida confortável, e a esperança de consegui-las através do trabalho” (HOBBS, 1979, p. 77). Deste modo, para Hobbes, justifica-se a necessidade de um *poder comum* (domínio público), que garantisse a paz e a segurança e, para tanto, todos deveriam consentir em ceder seus direitos à violência e à autonomia para esse poder comum, o Estado: “Uma pessoa de cujos atos uma

grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que achar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum” (HOBBS, 1979, p. 106). O Estado, ou o poder soberano, pode ser adquirido pela força ou por instituição. Neste último caso, “os homens concordam entre si em submeterem-se a um homem ou a uma assembléia de homens, voluntariamente com a esperança de serem protegidos por ele contra todos os outros. Este último pode ser chamado um Estado Político, ou um Estado por *instituição*” (HOBBS, 1979, p. 106).

Em termos históricos, como já escrevemos anteriormente (GANDINI, 1992, p. 28), há razoável consenso entre os estudiosos que esta forma de instituição surge a partir do século XVI e sobre a longa duração de seu desenvolvimento e a especificidade do mesmo em diferentes países e períodos históricos. Há também concordância em que a estrutura do Estado moderno é constituída por uma elite política, pela burocracia, civil e militar, que impõe leis e arrecada imposto sobre um determinado território.

O processo de desenvolvimento desta forma moderna de associação política apresenta-se como a constituição de um domínio *público*, não mais caracterizado pela participação direta dos cidadãos, mas pela representatividade (ou representação), que se desdobra em duas dimensões: a primeira – dimensão formal – se configura pelo conjunto de instituições jurídico-políticas, que definem as regras de procedimento, pelo aparato administrativo e por uma rede simbólica. Neste nível o Estado se caracteriza como detentor do poder de atribuir, ou imputar, o caráter público ou privado às coisas, às pessoas ou às ações. A segunda consiste na dimensão material do caráter público das coisas, pessoas e ações que foram definidos formalmente como públicos. Neste plano ocorrem as atividades amplamente chamadas de políticas e nele é que se pode verificar se aquilo que foi definido como público é realmente tratado como tal e se ocorre a congruência com os interesses e vontade da sociedade.

Weber distingue dois grandes e opostos tipos de dominação: a primeira se refere a um poder condicionado por uma constelação de interesses (mercado) e a segunda é exercida mediante a autoridade, isto é, *poder de mando e dever de obediência* (WEBER, 1979, p. 696). Dominação é aqui entendida no sentido de poder exercido mediante autoridade, ou seja, com a probabilidade de obter obediência aos seus mandatos dentro de um determinado grupo. Um mínimo de vontade (ou interesse) de obedecer é essencial em toda relação de dominação (WEBER, 1979, p. 170).

O Estado moderno consiste, para Weber (1979, p. 45), em uma associação política de dominação que se caracteriza pelo monopólio da violência considerada legítima e também por ser uma ordem jurídica e administrativa – cujas prescrições podem variar – pela qual se orienta a atividade do quadro administrativo – e que também é regulada por normas estabelecidas.

Como nenhuma entidade societal dispensa a presença da conduta dos indivíduos, Weber (1974, p. 99) pergunta: para que o “Estado exista, os dominados

devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do poder. Quando e por que os homens obedecem?”.

Toda estrutura de dominação exercida mediante autoridade se funda em diversos motivos de submissão e em autojustificação, nos quais se apóia sua legitimidade. Assim, o exercício da autoridade legítima supõe que, em uma determinada situação, um ‘mandato’, ou uma ordem, encontra obediência por parte dos dominados, como se eles tivessem por sua própria vontade escolhido acatar o conteúdo da ordem. (WEBER, 1979, p. 699).

Weber distingue, considerando os princípios de legitimidade, três tipos ideais¹ de estruturas de dominação *exercidas mediante autoridade*, nos quais se apóiam e se tornam válidas as relações entre dominantes e dominados: *carismática, tradicional e racional-legal*. Correspondendo a cada um deles Weber identifica quadros e meios administrativos, bem como as respectivas formas de práticas referentes à justiça. Interessam aqui particularmente os diferentes tipos de aparato administrativo, pois a política se efetiva principalmente por seu intermédio e por sua relação com a ordem jurídica

Inicialmente nosso propósito consiste em delimitar duas legitimações ou justificativas básicas de domínio: dominação legal (autoridade legal-burocrática) e dominação patrimonial (autoridade tradicional ou doméstica ou domínio pessoal).

A estrutura de dominação *legal* baseia-se na crença de que se obedece à *lei* – elaborada através de procedimentos considerados corretos – e não à *pessoa*, em virtude de seu direito próprio. Aquele que ordena, o “superior”, também supostamente obedece à lei ou normas formalmente abstratas. Somente neste caso é possível a criação de novos direitos. O quadro administrativo – burocracia – é composto por funcionários, que igualmente têm o seu procedimento regulamentado por leis e que são assalariados, ou seja, não são detentores dos meios necessários à administração:

O tipo de funcionário é aquele com formação *profissional*, cujas condições de serviço se baseiam num contrato, com pagamento fixo, graduado segundo a hierarquia do cargo e não segundo o volume de trabalho, e direito de ascensão conforme regras fixas. Sua administração é trabalho *profissional* em virtude do *dever objetivo do cargo*. Seu ideal é: proceder *sine ira et studio*, ou seja, sem a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente, ‘sem consideração da pessoa’, de modo estritamente formal, segundo regras racionais ou, quando elas falham, segundo pontos de vista

¹ Trata-se de um quadro de pensamento, e não da realidade histórica, e muito menos da realidade ‘autêntica’, e não serve de esquema no qual se pudesse incluir a realidade à maneira de *exemplar*. Tem antes o significado de um conceito limite puramente ideal em relação ao qual se *mede* a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns de seus elementos importantes, e com o qual esta é *comparada*. Tais conceitos são configurações nas quais construímos relações, pela utilização da categoria da possibilidade objetiva, que a nossa *imaginação*, formada e orientada segundo a realidade, *julga* adequadas (WEBER, 1991, p. 109).

de conveniência ‘objetiva’. O dever de obediência está graduado numa hierarquia de cargos, com subordinação dos inferiores aos superiores, e dispõe de um direito de queixa regulamentado. A base do funcionamento técnico é a *disciplina do serviço* (WEBER, 1991, p. 129).

Ao tipo da dominação legal correspondem principalmente a estrutura moderna do Estado, a relação de domínio em empresas capitalistas privadas, ou união de qualquer outra natureza que disponha de um quadro administrativo numeroso e hierarquicamente articulado (WEBER, 1991, p. 129). O Estado moderno se configura como uma ordem jurídica e administrativa – cujas prescrições podem variar – pela qual se orienta a atividade do quadro administrativo e que pretende validade frente a todos aqueles que nascem naquele território (WEBER, 1979, p. 45).

A administração burocrática apresenta muitos problemas, que se expressam pelo usual tom pejorativo do emprego da palavra burocracia. Entretanto, quando empregada como tipo de administração de uma determinada forma de organização política baseada na separação das esferas pública e privada (República), no predomínio das leis (Estado de Direito), e não na vontade arbitrária de um ou mais homens, regulamenta as relações sociais e pode proteger os cidadãos contra a arbitrariedade. Ela é considerada por Weber como tecnicamente superior aos outros tipos de administração (feudal e carismática) por proporcionar maior grau de calculabilidade e previsibilidade e também de dominação. Esta característica, somada à suposta previsibilidade da legislação, é que torna possível o entendimento da afinidade entre a expansão do capitalismo e do Estado administrativo moderno.

No caso da dominação tradicional, obedece-se à pessoa (autoridade ou dominação pessoal), “em virtude de sua dignidade própria, santificada pela tradição: por ‘fidelidade’”. Aquele que manda é o “senhor” e os que obedecem (e pagam tributos) são os “súditos” (WEBER, 1991, p. 131).

Weber observa que no caso da dominação tradicional, em princípio, é praticamente impossível a criação de novos direitos. A vontade do senhor baliza-se somente pelas normas tradicionais, fora das quais prevalece o seu arbítrio livre, “onde age conforme seu prazer, sua simpatia ou antipatia e de acordo com pontos de vista puramente pessoais, sobretudo suscetíveis de se deixarem influenciar por preferências também pessoais” (WEBER, 1991, p. 131). Outra observação importante a respeito da dominação tradicional diz respeito à necessidade de compra ou conquista, por meio de relações pessoais, da ação do senhor ou de seu quadro administrativo, devido à coexistência da esfera de atividade ligada à tradição com aquela na qual prevalece o arbítrio. Devido também à ausência de direito formal, predomina não somente a justiça relativa a cada caso particular, mas também o “Estado-Providência”: “uma combinação de princípios ético-sociais e utilitário-sociais, que rompe toda rigidez jurídica formal” (WEBER, 1991, p. 133).

A dominação tradicional apresenta historicamente duas formas distintas: estamental e patriarcal, conforme a modalidade do quadro administrativo.

O quadro administrativo, no caso da dominação tradicional estamental (feudal), é constituído por pessoas ou associações detentoras dos meios de administração e justiça, ligadas ao senhor por um vínculo de lealdade pessoal (vassalos, príncipes, tributários) (WEBER, 1991, p. 134-136).

No caso da dominação tradicional patriarcal, o quadro administrativo é constituído por “dependentes pessoais do senhor (familiares ou funcionários domésticos) ou de parentes, ou de amigos pessoais (favoritos)(...)” (WEBER, 1991, p. 131).

Weber considera a autoridade patriarcal (ou doméstica) o tipo mais puro da autoridade tradicional e a caracteriza em várias passagens de *Economia e Sociedade*. Aqueles que estão submetidos à *autoridade doméstica* estão privados, em princípio, de direitos subjetivos e lhe devem obediência por força da tradição; a autoridade doméstica não pauta suas atitudes por procedimentos delimitados juridicamente: os filhos e outros dependentes econômicos obedecem à pessoa que manda, e não às normas estabelecidas. A legitimação da autoridade doméstica baseia-se na piedade: *dever, em princípio universal, de afeto e devoção*. (WEBER, 1979, p. 776).

O exercício efetivo da autoridade doméstica baseia-se na dependência econômica e na força física. Ao se tornarem independentes, os dominados podem continuar acatando-a por respeito à “dignidade própria” daquele que manda ou como resultado da inculcação pela educação.

Quanto à dependência econômica, qualquer possessão dos filhos e dependentes tem origem em uma *concessão* da autoridade doméstica. Assim sendo, o senhor pode despojá-los de qualquer possessão ou privilégios. A insubmissão à autoridade ou a indisciplina, geralmente são entendidas como *ingratidão*, qualidade eminentemente afetiva, relacionada ao “coração”, como se costuma dizer coloquialmente...

Com relação à justiça, no caso da autoridade doméstica, as decisões destinam-se a solicitantes concretos, ao contrário da “objetividade burocrática” e do ideal (de igualdade perante a lei) baseado na validade abstrata do direito objetivo que tende a governar “sem relação a pessoas”. O julgamento será pessoal, isto é, relativo *àquele* que está sendo julgado e o emprego de violência física é entendido como prerrogativa daquele que manda (WEBER, 1991, p. 133).

Sabemos que o Estado se tornou modernamente a única *fonte de poder legítimo* e o detentor do *monopólio da violência legítima* (WEBER, 1979, p. 499), sendo legalmente vedado aos pais ou outros adultos o exercício de violência, seja ela doméstica ou não. Porém, quando as instituições públicas não funcionam efetivamente, pode prevalecer a impunidade e também a violência pessoal.

Nos regimes políticos pode ocorrer a adoção do modelo doméstico de autoridade: “*o princípio da autoridade doméstica superou seus limites ao ser transferido para certas classes de poder político, como o príncipe do patriarcal, por exemplo, e através deste, à aplicação do direito*” (WEBER, 1979, p. 502). Neste tipo de dominação, chamada *patrimonial*, as relações que se estabelecem entre o senhor e os súditos baseiam-se também na piedade. Segundo Bobbio, Kant assinalou que o governo paternalista, de um pai

para filho, fundado na benevolência para com o povo, é o pior despotismo que se pode imaginar.²

Quando ocorre esta transferência, e o regime político se torna patrimonialista, a atividade judicial pode assumir o caráter de “administração”: desenvolve-se sem sujeição a formas e regras pré-estabelecidas ou considerações de conveniência e equidade. Como exemplo histórico, que se aproxima deste caso, Weber apresenta o *procedimento inquisitorial*, assim como toda aplicação da *atuação de ofício* (WEBER, 1979, p. 502).

No que se refere à propriedade, no caso da dominação tradicional patrimonial, os bens ou privilégios dos “súditos” devem ser entendidos como provisórios e podem ser retirados ou revogados, segundo o arbítrio do senhor; entende-se por súdito aquele que obedece e paga tributos, sem desfrutar de direitos.

Em regimes políticos patrimonialistas cargos, funções e coisas públicas são entendidos como “propriedade privada do governante e os meios materiais de administração ‘são aplicados em seu nome’, pelos seus servidores” (WEBER, 1991, p. 132).

ANOTAÇÕES SOBRE AS ORIGENS E CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO

Com relação ao Estado brasileiro, administrativo e moderno, podem-se encontrar vários estudos que focalizam suas raízes portuguesas e suas características durante os períodos imperial e republicano.³ Pode-se verificar, como traços relevantes, a indistinação clara e efetiva entre as esferas e patrimônio públicos e privados, a freqüente predominância do poder executivo sobre os poderes legislativo e o judiciário, a ausência da tradição de bases contratuais em suas relações de poder.

A estes aspectos se acrescentam, conseqüentemente, a debilidade de instituições representativas e o predomínio de governantes e governos personalistas, demagógicos e caudilhistas, mesmo em tempos republicanos. Também tem sido constante

² Bobbio denomina esse tipo de regime político como “governo dos homens”, alternativo ao “governo das leis”. Em seu excelente texto sobre o assunto, destaca-se a seguinte proposição: “Não é sem razão que a crítica definitiva da concepção paternalista de poder provenha de um pensador como Kant, ao qual devemos uma das mais completas e coerentes teorias do estado de direito: para Kant, ‘um governo fundado sobre a benevolência para com o povo, tal como o governo de um pai para com os filhos, isto é, um governo paternalista (...), é o pior despotismo que se possa imaginar” (BOBBIO, 1980, p. 163). O texto de Kant citado por Bobbio: *Sobre o dito popular “Isto pode ser justo em teoria mas não vale para a prática”* (1793), citado de tradução italiana.

³ Entre outros estudos disponíveis: Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder – Formação do Patronato político Brasileiro* (1976); Richard Graham, *Clientelismo e Política no Brasil do século XIX* (1997); Maria Silvia de C. Franco, *Homens livres na ordem escravocrata* (1983).

o exercício do poder por parte de uma camada burocrática e elite política, de forma centralizada. Suas condutas têm sido marcadas por procedimentos que evidenciam a predominância de racionalidade substantiva – ou de princípios utilitário-sociais e não ético-sociais –, que privilegiam as razões de Estado, que menosprezam as leis e a igualdade perante elas, prevalecendo a máxima segundo a qual os fins justificam os meios. Essas condutas ocorrem em detrimento da racionalidade formal ou objetiva, a qual, por intermédio de um ordenamento legal, limita o poder dos administradores e regulamenta as relações entre os cidadãos.

Simon Schwartzman (1982) é um dos autores que caracteriza o Estado moderno brasileiro como “neopatrimonial”. Para ele é necessária a compreensão prévia de que é possível a existência da burocracia moderna sem o componente “legal”, ou contratual, fato que teria ocorrido nos países onde não existia uma burguesia ascendente com a mesma força e importância que a burguesia da Europa Ocidental (SCHWARTZMAN, 1982, p. 48). Para ele, este é um aspecto fundamental, do ponto de vista teórico:

Assim como a dominação racional-legal pode degenerar em totalitarismo burocrático, é possível para esse tipo de burocracia subsistir somente com seu componente *racional*, mas sem o seu componente *legal*. Este é, em uma palavra, o elo teórico que faltava para a compreensão adequada dos sistemas políticos neopatrimoniais: a existência de uma racionalidade de tipo exclusivamente “técnico”, onde o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente. A importância deste conceito para o estudo e o entendimento de sistemas políticos atuais que não os das democracias ocidentais é óbvia⁴ (SCHWARTZMAN, 1982, p. 49).

A respeito do papel do contrato social em sociedades patrimonialistas, e na mesma direção da citação acima, ou seja, a vigência incerta da lei – um constitucionalismo aparente – é oportuna a lembrança das observações de Raymundo Faoro sobre a definição de regime “autoritário”, baseando-se em Karl Loewenstein:

O conceito ‘autoritário’ – escreve Loewenstein – (...) caracteriza uma organização política na qual um único detentor – uma só pessoa ou ‘ditador’, uma assembléia, um comitê, uma junta ou um partido – monopoliza o poder político sem que seja possível aos seus destinatários a participação real na formação da vontade

⁴ Outros autores utilizaram anteriormente conceitos weberianos de patriarcalismo e patrimonialismo para entender a realidade latino-americana e o Estado brasileiro. Alguns deles são os seguintes: Richard Morse (1954); Raymundo Faoro (1976); Sérgio Buarque de Holanda (1979); Antonio Paim (1978); M. S. C. Franco (1983), Luiz Pereira (1960). Ressalve-se que esses autores não utilizaram os referidos conceitos da mesma forma, podendo ser encontrados textos que discutem seriamente essas diferenças e suas decorrências. Ver, por exemplo, Ângela Alonso (1997).

estatal. (...) O termo ‘autoritário’ refere-se mais à estrutura governamental do que à ordem social. (...)

(...) Este sistema (...) ordinariamente se compatibiliza com órgãos estatais separados, assembleias ou tribunais, numa ordenação formalmente jurídica. De outro lado, o regime autoritário convive com a vestimenta constitucional, sem que a lei maior tenha capacidade normativa, adulterando-se no aparente constitucionalismo – o constitucionalismo nominal, no qual a Carta Magna tem validade jurídica, mas não se adapta ao processo político, ou o constitucionalismo semântico, no qual o ordenamento jurídico apenas reconhece a situação de poder dos detentores autoritários.

A autocracia autoritária pode operar sem que o povo perceba seu caráter ditatorial, só emergente nos conflitos e nas tensões, quando os órgãos estatais e a cara constitucional cedem o real, verdadeiro e atuante centro de poder político. Em última análise, a soberania popular não existe, “senão como farsa, escamoteação ou engodo” (FAORO, 1976, p. 741-742).⁵

A caracterização do Estado brasileiro como neopatrimonial não implica negar a divisão em classes sociais, nem o antagonismo entre as principais classes em uma sociedade que se organiza, economicamente, em termos capitalistas. Porém, em termos históricos, políticos, sociais e culturais, evidenciam-se muitas e importantes distinções entre os países capitalistas, como características tradicionais patrimoniais presentes no campo político, em nossas relações sociais, familiares educacionais e culturais.

O patrimonialismo, que ainda persiste entre nós, tem sido identificado, por estudos políticos e históricos, pela utilização de recursos e poderes públicos para fins privados, pela participação política por meio da cooptação, ao invés da representação de interesses, pela personalização do poder e pelo exercício da justiça como prerrogativa daquele que detém o poder, de acordo com indivíduos e situações concretas, seguindo o modelo doméstico, da casa e do pai de família.

Algumas conseqüências da permanência dessas relações políticas e sociais têm se apresentado, como já observava de forma brilhante Sérgio Buarque de Holanda (1979), no personalismo na esfera política, no predomínio das relações pessoais e afetivas (amor e ou ódio...), em lugar de relações categóricas e impessoais, na fidelidade às pessoas e na aversão a regras impessoais e universais, isto é, que se apliquem igualmente a todos.

Alguns estudos sociohistóricos nos permitem conhecer com mais detalhes as manifestações dessas características da política do Brasil em diferentes períodos

⁵ No primeiro parágrafo Faoro cita textualmente Loewenstein, 1964, p. 76. No segundo, remete às páginas 218 e seguintes, mesma obra.

de nossa história. Assim, por exemplo, Maria Sílvia de Carvalho Franco (1983)⁶ mostrou, em seu já clássico livro *Homens livres na ordem escravocrata*, como o Estado brasileiro teve suas origens no capital privado e como os funcionários passaram a se considerar donos dos cargos e outros aspectos das características dessa relação no século XIX.

Franco (1983, p. 14) ressalta que toma como ponto de referência “o conceito inclusivo de capitalismo”. Discute a utilização de “tipos ideais”, rejeitando, porém, a utilização de alguns conceitos que levariam a sociedade brasileira a ser descrita como *tradicional*. Consideramos especialmente interessantes as suas informações e análises, apresentadas no capítulo III, de alguns processos sociais subjacentes à constituição e consolidação do estado nacional brasileiro no século XIX, tais como foram vividos pelo homem comum.

Segundo Franco (1983, p. 114), no século XIX, a falta de recursos levou a Regência a se orientar no sentido de montar a máquina administrativa de arrecadação, a qual se fundava no princípio burocrático da obediência a um poder público abstrato. No entanto, os funcionários orientavam-se pelos costumes sancionados pelo passado: ao cobrarem impostos, subordinavam-se mais aos interesses do produtor ou do comerciante, aos quais estavam vinculados e mais próximos, do que aos do governo. Além disso, o problema da falta de recursos foi sendo resolvido com o apelo ao patrimônio particular (dinheiro, bens e imóveis domésticos) do cidadão comum: “Ao que tudo indica essa aplicação de recursos privados em serviços públicos foi rotineira” (...). “Adiantamentos pessoais e donativos estavam emaranhados à praxe administrativa” (FRANCO, 1983, p. 120).

O desenvolvimento da administração pública supôs o processo de expropriação do servidor público dos meios materiais de administração (instalações, máquinas, dinheiro) e a separação dos recursos oficiais dos bens privados. Porém, no Brasil do século XIX, muitos funcionários podiam controlar os seus meios de administração:

Essa mistura entre a coisa pública e os negócios privados fundamenta, sem dúvida, a extensão do controle pessoal a todo o patrimônio do Estado. A passagem é rápida: o homem que sustenta com recursos particulares as realizações próprias do governo está subjetivamente pronto para considerar como seu o conjunto dos bens públicos colocados à sua guarda. Por que não o faria? (...) Acaba por constituir-se de fato, nessas condições em que ficam completamente fluidos os limites entre o que é patrimônio da Administração e o patrimônio do administrador, um fundo de ‘bens comuns’ cujos valores, indivisíveis entre os dois membros da associação formada, servem indistintamente ora a um, ora a outro (FRANCO, 1983, p. 121-122).

⁶ Maria Sílvia de C. Franco apresenta importantes esclarecimentos teóricos sobre o seu trabalho na “Introdução” de seu livro. No presente texto procura-se registrar algumas das constatações de suas pesquisas, conferindo à autora os devidos créditos.

Conviviam, porém, dois princípios válidos para a conduta: um do quadro coativo da Lei e do Direito, defendido por promotores e outros profissionais oriundos de áreas urbanas e desvinculados do ambiente onde exerciam suas funções e outro derivado da força dos costumes, tacitamente aceito pela população em geral (FRANCO, 1983, p. 122-123).

A autoridade oficial era tratada como algo distinto da vida privada no que se refere às exigências legais para o seu desempenho. Porém, o pessoal da administração era muitas vezes admitido de forma precária: por exemplo, as atividades policiais eram executadas por lavradores. Essa situação tornava possível a adoção de soluções de cunho pessoal, isto é, a “diferenciação rudimentar entre a função oficial e a vida privada”, “que permitiu a extensão do poder oriundo do cargo público para a dominação com fins particulares” (FRANCO, 1983, p. 128). A contrapartida a essa situação era a utilização da riqueza, da posição social ou política, para “pressionar o agente governamental” e também “transferência da inimizade pessoal para o plano das organizações do governo, usadas como armas contra os adversários” (FRANCO, 1983, p. 128).

Embora as mudanças no sentido da racionalização da administração fossem introduzidas pela administração de âmbito nacional pelas necessidades de arrecadação de impostos, quase não se alterou a indistinção entre público e privado no âmbito local. Ao contrário, deu-se um “entrosamento” das fontes de poder:

Não estavam dadas ainda as condições para isso, não se completando a separação entre pessoal administrativo e meios materiais da Administração. As coisas públicas continuaram a ser usadas *diretamente* pelo grupo no poder e de acordo com o tipo de relações básicas na organização social: a dominação pessoal (FRANCO, 1983, p. 131).

No capítulo IV, no âmbito das discussões sobre as relações entre o Estado e o grupo economicamente privilegiado – os fazendeiros –, Franco (1983) aponta o exercício privado da justiça e da sua administração: a função de polícia exercida por agregados e capangas profissionais (os quais o fazendeiro protegia) e a prisão em cárcere privado. Muitas vezes os fazendeiros ocupavam os principais postos de justiça e de outros setores públicos. Ou ainda, o fazendeiro defendia ou punia escravos e homens livres, exercendo assim a própria função de juiz. Aparecem, novamente, nestes casos, a sobrevivência à custa da violência e o exercício do “domínio pessoal”.

Outro aspecto relativo à privatização da justiça diz respeito ao despreparo ou incapacidade dos jurados para exercerem suas funções, absolvendo réus confessos ou condenando inocentes. Porém, como observa Franco, essa dificuldade não impedia que os jurados fizessem valer prioritariamente a moralidade em vigor no grupo, a legitimidade da violência pessoal: caberia a cada um “resolver suas pendências pessoais, defendendo-se ou agredindo conforme as circunstâncias o exigiam”. Ressalta a autora

a discordância de alguns promotores que apontavam a impunidade das absolvições como razão para a implantação da “anarquia” (FRANCO, 1983, p. 152).

Um dos principais problemas que a “dominação pessoal” acarretou, segundo Franco, foi retardar a separação entre a autoridade oficial e a influência pessoal, o exercício despersonalizado das funções públicas e sua definição por normas gerais e a separação dos fundos públicos e dos recursos privados, ou seja, a formação do que denomina “espinha dorsal na formação do Estado moderno” (FRANCO, 1983, p. 155).

APONTAMENTOS SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE CAPITALISMO, ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL

Em um interessante trabalho, *A gramática da política do Brasil*, Edson Nunes (1999), analisa as relações entre sociedade e Estado no Brasil. Propõe, para entendê-las, quatro tipos de relacionamentos institucionalizados, ou quatro “gramáticas” que as estruturam: o clientelismo que faz parte da tradição brasileira e, a partir de 1930, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

No Brasil o clientelismo tem sido muito estudado, principalmente como “coronelismo”, forma que assumiu em nosso país até pelo menos a década de 1930. No sentido antigo, a palavra *cliente* dizia respeito, entre os romanos, a um “conjunto de clientes de um patrono”. No sentido sociológico é empregado regionalmente no Brasil com sentido pejorativo: conjunto de indivíduos socioeconomicamente dependentes que oferecem apoio a uma pessoa de maiores posses e prestígio, frequentemente um político ou alguém politicamente poderoso em troca de proteção, benesses, apadrinhamento, reais ou fictícios (Dicionário Houaiss).

Importa aqui destacar dois aspectos do clientelismo: primeiro, as trocas entre patrocinadores e clientes são generalizadas, assimétricas, pessoais, e não impessoais, como ocorre em uma economia de mercado; segundo, a troca inclui promessas e expectativas de retornos futuros (NUNES, 1999, p. 27).

Martins (1999) publicou, em uma coletânea, um artigo cujo título expressa claramente a matéria tratada: “Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo”. Destaca o fato de que o clientelismo tenha sido identificado naquela época (1992-1993) como “corrupção”, pois se trata de uma prática de longa data, que no Brasil tem sido fundamento do Estado brasileiro: “A política do favor, base e fundamento do Estado brasileiro, não permite nem comporta a distinção entre público e privado” (MARTINS, 1999, p. 20). O clientelismo antecede a República, mas permanece depois dela e não exclui o “constitucionalismo de fachada”. Trata-se de uma tradição de mando pessoal e de uma política do favor, cuja continuidade “depende do seu acobertamento pelas exterioridades e aparências do moderno e do contratual” (MARTINS, 1999, p. 20). O mesmo autor apresenta em seu texto apontamentos sobre a história do clientelismo no Brasil durante o período colonial, imperial e re-

publicano. Destacamos uma parte de suas observações sobre o período do governo de Getúlio Vargas:

O governo Vargas parece ter sido, do começo ao fim, um suceder de jogos políticos executados com maestria e competência. Porém marcado por inúmeras incertezas. Isso talvez explique porque Vargas estabeleceu com os ‘coronéis’ sertanejos uma espécie de pacto político tácito. Em decorrência, o governo não interferiu diretamente nem decisivamente, nas relações de trabalho rural, não as regulamentou, indiferente ao seu atraso histórico, embora, ao mesmo tempo, regulamentasse e melhorasse substancialmente as condições de vida dos trabalhadores urbanos. Com isso manteve nas zonas rurais e nas cidades interioranas do País uma enorme força eleitoral conservadora, que se tornou o fiel da balança da política brasileira. Força eleitoral, porém, que se realimenta continuamente do clientelismo político, e, portanto, de relações institucionais corruptoras (MARTINS, 1999, p. 32).

Martins (1999, p. 35) afirma que as práticas clientelistas e a cultura do favor têm sido amplamente encaradas como “normais”, ou seja, “sem causar estranheza, indignação ou repulsa política”. O clientelismo e o “favor” perpassam as relações que são consideradas formais e, supostamente, impessoais, chegando inclusive à Universidade (MARTINS, 1999, p. 35).

Martins (1999, p. 43) comenta que, nos anos 1990, se poderia verificar a prática do populismo urbano, alimentado por artifícios legais que permitem a utilização, pelo político, do patrimônio público (e não mais do patrimônio pessoal) para práticas clientelistas, por meio de consignação de verbas para entidades assistenciais no orçamento, seja no município, no Estado ou na União. Persiste assim, para ele, o clientelismo no Brasil, apesar da implantação do Estado moderno, da modernização da burocracia e da expansão das relações capitalistas. Encontram-se simultaneamente presentes relações políticas e sociais impessoais e racionais (Estado de Direito), e outras marcadas pelos privilégios, pelo personalismo, pela dominação pessoal (Estado patrimonial).

Entretanto, não se trata aqui de sustentar explicações dualistas (público *versus* privado, tradicional *versus* moderno, por exemplo) e nem tampouco de separar as relações políticas das relações econômicas, fato que, diga-se de passagem, nenhum dos autores aqui citados defendeu. No âmbito das relações capitalistas, verifica-se não somente a presença das relações mercadológicas de trabalho e de troca, como também relações políticas que não são necessariamente as mesmas em diferentes lugares e períodos históricos. Assim, nos países onde o capitalismo foi introduzido primeiramente e por meio de revoluções burguesas, ele também foi acompanhado por mudanças nas relações sociais e políticas: ação social baseada no individualismo e despersonalização (ou “impersonalismo”), relações de troca impessoais, universalismo de procedimentos, representatividade política. Em outros países, alguns deles considerados periféricos, ou de capitalismo tardio, as combinações entre economia e política não seguiram necessariamente o mesmo caminho, inclusive porque elas ocorreram de forma sincronizada com países cujo capitalismo já se encontrava em estágio adiantado.

No Brasil, como também já mostraram outros autores, segundo Nunes,

(...) a moderna política do Estado precedeu a formação de classe na indústria; a regulação da cidadania perpassou a solidariedade de classe e interveio nas relações de classe; os arranjos corporativistas legais fixaram parâmetros e limitações para a cidadania dos operários; a revolução burguesa teve lugar quando muitos elementos do Estado moderno já estavam instalados. (...)

O capitalismo moderno veio a acontecer no Brasil em contexto distinto daquele prevalecente nos países que se industrializaram cedo. O clientelismo constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país. Os arranjos clientelistas não foram minados pela moderna ordem capitalista – permaneceram nela integrados de maneira conspícua (NUNES, 1999, p. 26).

A tese central do trabalho de Nunes (1999, p. 190) é “mostrar como a introdução do capitalismo no Brasil interagiu com um sistema institucional sincrético, agora nacional e multifacetado, e não mais regional e dualista”. Nesse sistema institucional, aponta as quatro “gramáticas”, ou padrões institucionalizados de relações entre o Estado e sociedade no Brasil, ao longo de sua história e chegando até o final do século XX: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Não nos é possível, neste espaço, desdobrar as questões relativas aos aspectos conceituais e históricos do corporativismo e do insulamento burocrático. Porém, esses aspectos são igualmente importantes para se compreender a complexidade das características do Estado e da política no Brasil.

PALAVRAS FINAIS

Concluindo, estas são algumas das referências teóricas e características que consideramos como peculiares ao Estado no Brasil. Procuramos aprofundar esse referencial em nossas pesquisas sobre políticas educacionais e sobre a atuação de personalidades importantes no campo da educação, como Anísio Teixeira, Lourenço Filho e A. F. de Almeida Júnior. Entendemos que esses referenciais possibilitam a compreensão das suas posições, contra ou a favor do corporativismo, do clientelismo, do universalismo de procedimentos, do Estado de Direito, entre outras. Há ainda um longo caminho a percorrer para pesquisar como elas se desdobraram e ainda se apresentam na história e na política educacional brasileiras.

REFERÊNCIAS

ALONSO, A. *A Redescoberta do Brasil: A formação social brasileira em Raízes do Brasil e Os Donos do Poder. Invenção do Brasil*. Museu Aberto do Descobrimento. Fundação Quadrilátero do Descobrimento. Ministério da Cultura. Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil. 1997.

- BOBBIO, N. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
- COLLIOT-THÉLÈNE, C. *Max Weber e a história*. Trad. Eduardo Biavati Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. 3ª. Ed. Porto Alegre, Globo, 1976.
- FRANCO, M. S. de C. *Homens livres na ordem escravocrata*. 3. Ed. São Paulo: Kairós Livraria Editora, 1983.
- GANDINI, R. P. C. Notas sobre a construção do Estado-Nação e a educação pública. *Pro-Posições*, Campinas, v. 3, n. 2 [8], jul/1992.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- HOBBS, T. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*.
2. Ed. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Coleção Os Pensadores.
- HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. 13. ed. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1979.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1964.
- MARTINS, José de S. *O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- MORSE, Richard M. *De comunidade a metrópole. Biografia de São Paulo*. Trad. Maria Aparecida Madeira Kerberg. São Paulo: Comissão do IV Centenário da Cidade de São Paulo, 1954.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- PAIM, Antonio. *A querela do estatismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1978.
- PEREIRA, Luiz. A escola numa área metropolitana. *Boletim n. 253/ Sociologia n.8*. São Paulo: Universidade de /são Paulo. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1960
- QUEIROZ, Maria Isaura P. de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa - Omega, 1976.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1982.
- WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, Hans; MILLS, Wright; WEBER, Max. *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- _____. *Ensaios de Sociologia*. 3. Ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- _____. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Trad. José Medina Echavarría et. al. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
- _____. *Conceitos Básicos de Sociologia*. Trad. Gerard Georges Delaunay e Rubens Eduardo Ferreira Frias. São Paulo: Editora Moraes Ltda. 1989.
- _____. *Max Weber: sociologia*. / 5ª. Ed. Gabriel Cohn, compilador; traduzido por A. Cohn e G. Cohn. São Paulo: Ática, 1991. Coleção Grandes Cientistas Sociais.

_____. *Metodologia das ciências sociais*. Parte 1. Tradução de Augustin Wernet. Introdução à edição brasileira de Maurício Tragtenberg. 3ª. Ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1999.

📧 RAQUEL P. C. GANDINI é professora no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), livre-docente e doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: rpgandin@unimep.br

Recebido em julho de 2008
Aprovado em outubro de 2008