

O Leviatã-ibérico: modernidade, corporativismo e desigualdade na formação institucional brasileira

Eduardo Raposo^{1*}

Nas nações ibéricas, à falta dessa racionalização da vida, que tão cedo experimentaram algumas terras protestantes, o princípio unificador foi sempre representado pelos governos.

(Sergio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*)

Resumo

O presente artigo discute as desigualdades que caracterizam as relações da moderna sociedade brasileira, examinando a formação e o caráter do Estado que aqui se formou.

O argumento parte da premissa que a formação das instituições públicas brasileiras foi condicionada por tradições paradoxais originadas, tanto do seu contato com os temas da modernidade, advindos dos países onde ocorreram as revoluções burguesas e os cismas protestantes, como, também, de suas origens ibéricas, em que o controle político de sua população e de seu território foi a principal base da construção dos Estados nacionais.

Palavras-chave: estado, iberismo, Brasil, desigualdade

Abstract

This article discusses the inequalities that characterize the relations of modern Brazilian society, examining the formation and the character of the State that was established here. The argument is based on the premise that the formation of Brazilian public institutions was conditioned by paradoxical traditions that originated, both in their contact with topics of modernity through nations where there had been bourgeois revolutions and Protestant schisms, as well as from its Iberian origins, where the political control of the population and territory was the principal basis for the construction of national States.

Keywords: State, iberism, Brazil, inequality

¹ Eduardo Raposo é doutor em Ciências Políticas, tendo estudado no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e no Instituto de Estudos Políticos de Paris (IEP), para onde retornou nos meses de dezembro de 1998 e janeiro de 1999 na condição de professor convidado. Desde 1990, é professor e pesquisador do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio, onde foi diretor. Coordena, atualmente, seu Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

O presente artigo destina-se a discutir as desigualdades que caracterizam as relações sociais da moderna sociedade brasileira, examinando a formação e o caráter do Estado que aqui se formou.

Partimos do pressuposto de que a formação das instituições públicas brasileiras foi condicionada por tradições paradoxais originadas, tanto do seu contato com os temas da modernidade, advindos dos países onde ocorreram as revoluções burguesas e os cismas protestantes, como, também, de suas origens ibéricas, em que o controle político de sua população e de seu território foi a principal base da construção dos Estados nacionais.

No Brasil moderno, as tensões produzidas por essas duas tradições, que planejaram diferentes destinos para as instituições públicas nacionais, as fizeram oscilar permanentemente, ora em direção à produção de políticas universais de interesse verdadeiramente público – como democracia política, desenvolvimento econômico e justiça social –, ora servindo de moeda de troca em barganhas corporativas e negociações políticas o que, frequentemente, as levaram a crises, como a história recente bem testemunha.

É este o sentido paradoxal que procuro atribuir à expressão “Leviatã-ibérico”, Leviatã, como a metáfora hobbesiana das sociedades que se organizaram politicamente a partir de um pacto que transferiu para o Estado atribuições e compromissos, fazendo-o responsável pela ordem e pela segurança pública.

Bem diversa foi a formação institucional do mundo ibérico que, antecipando-se aos países da Europa continental, entraram para a modernidade como frutos de uma monarquia precocemente centralizada, já século XII, nas mãos de Afonso Henriques, que assim procedeu para retomar os territórios, ocupados pelos árabes por sete séculos.

A índole ibérica forjou-se nesse processo de constituição de seus Estados nacionais mantendo intacta, sobretudo no caso de Portugal, sua vocação eminentemente política. Historicamente, nenhuma outra agenda interpôs-se com sucesso a essas metas, mantendo-se, o Estado português, longe da influência de outras forças sociais que, nos países da Europa ocidental, participaram do poder central, oferecendo-lhes outras atribuições e ampliando suas vocações. Enquanto as nações da Europa continental do ocidente impuseram a seus Estados compromissos compatíveis com as forças sociais que surgiam no processo de constituição de seus Estados nacionais, no mundo ibérico o “Estado político” permaneceu soberano, sem ser ameaçado, com sucesso, por nenhum grupo, ou outra meta social ou econômica.

A esse respeito, o historiador português Vitorino Magalhães Godinho (1975), em seu estudo sobre a estrutura da antiga sociedade portuguesa, chama a atenção para Portugal como sendo o resultado de três impossibilidades que caracterizaram o seu século XIX: a industrialização falhada, a irrealizada sociedade burguesa, e uma cultura sem eficácia social. Cláudio Véliz (1984), por sua vez, atribui o caráter centralista das instituições sociais e políticas da América Latina ao resultado de quatro fatores advindos do processo

ibérico de colonização: 1) ausência de experiência feudal na tradição latino-americana; 2) ausência do fenômeno de dissidência religiosa e o resultante centralismo latitudinário da religião dominante; 3) ausência de qualquer acontecimento ou circunstância, ao largo desses anos, compatível com a revolução industrial européia; e 4) ausência de aspectos da evolução social e política associados à Revolução Francesa.

Assim visto, o iberismo latino-americano, por herança, esgota parte substancial de suas forças e de seus recursos na tarefa da dominação pura, deixando, constantemente, em segundo plano, objetivos ligados à agenda histórica da modernidade burguesa. Nada mais queria, nem sabia fazer, tendo dificuldades em incorporar à sua “natureza” metas que escapassem às tarefas eminentemente políticas. Não que se trate de um destino inexorável, mas o fato é que a América Latina convive com a modernidade de maneira contraditória e peculiar, tendo constituído sua identidade em meio a tradições paradoxais.

Foi em meio a essa cultura híbrida que nossas instituições públicas se formaram. Apesar de serem portadoras de uma racionalidade legal e contratual, essas instituições não poderiam deixar de compartilhar as tradições hierárquicas, corporativas e patrimoniais de nossa formação social e institucional.

Dois outros aspectos – associados – devem ser considerados para se entender o caráter do Estado que foi criado no Brasil, sobretudo a partir dos anos de 1930. São eles o poder que o Estado nacional passou a ter, como o principal controlador das mais importantes vias de acesso a uma sociedade que se industrializava a passos largos, e uma assoladora instabilidade que passou a fustigá-lo.

De fato, a partir dos anos de 1930, o Estado brasileiro transformou-se no grande animador da industrialização nacional e da urbanização que a acompanhava, controlando cada vez mais atividades estratégicas, serviços, orçamentos e uma grande folha de funcionários. Principal estrategista de um prolongado período de notável crescimento econômico, patrocinou a inclusão social através da criação da previdência social, do Ministério do Trabalho e do imposto sindical, tendo se fortalecido, também, junto às categorias patronais através do reconhecimento de suas associações, federações e confederações, e da criação de Conselhos nos quais seus representantes tinham assento.

Essa situação, de prosperidade desenvolvimentista, propiciou às burocracias estatais uma incomparável capacidade de gerar oportunidades de ganhos para os grupos que se organizavam sob sua tutela, fato que não poderia deixar de interferir e marcar o modelo de competição política do país como um todo.

Corporativismo e competição política desestabilizadora

Assim sendo, ao observarmos a natureza da competição política iniciada no Brasil da República Nova, constataremos que, diante da importância estratégica adquirida pelas

instituições estatais, os grupos políticos passaram a relegar a um segundo plano a competição pelos seus serviços, dedicando-se, prioritariamente, a disputar a exclusividade do acesso e do controle político e patrimonial destas instituições, procurando, ainda, modificá-las segundo suas visões de mundo, seus interesses e suas estratégias políticas. Nesse ambiente de disputa política e institucional, os grupos que conquistavam o poder se dedicavam a excluir dos benefícios controlados pelo Estado seus concorrentes que, por sua vez, procuravam desestabilizar essas mesmas instituições que os excluía.

Esta dinâmica fez oscilar permanentemente as identidades e atribuições das instituições públicas nacionais à mercê das pressões e dos interesses das diferentes coalizões políticas que se alternaram historicamente no poder.

Essa modalidade de competição, corporativa e desestabilizadora, passou a acompanhar a vida pública nacional a partir de 1930. As principais instituições de cada governo acabaram se transformando em alvos a serem desestabilizados pelos grupos que não reconheciam seus interesses e suas visões de mundo expressos nos perfis e nas práticas políticas destas instituições.

A intensa e perseverante instabilidade que atingiu e transformou as instituições públicas brasileiras a partir do estabelecimento desse modelo de modernização corporativa manifestou-se através de episódios extremamente significativos para a nossa história, como a própria “Revolução” de 1930; a Constituinte de 1934; o Golpe de Estado de 1937, a redemocratização do país, em 1945; o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954; a renúncia de Jânio Quadros, em 1961; a difícil posse de João Goulart – que, em apenas dois anos e sete meses à frente da presidência da República, trocou cinco vezes seu ministério e duas vezes o sistema de governo –, e o próprio golpe que o depôs, em março de 1964. Tal instabilidade continuou a revelar-se durante o regime militar – que editou 17 atos institucionais, modificando profundamente as Constituições de 1946 e 1967 –, e esteve presente também nas duas últimas décadas, como o demonstram a renúncia do presidente Collor de Mello, em 1992, e as constantes modificações infligidas à moeda nacional.

Esse padrão nos diferencia dos países em que instituições e regras estão voltadas para metas que não são exclusivamente políticas, mas moldadas e aceitas pela maioria de sua população, situação que propicia, através do apoio dessa população, o respaldo necessário para que essas instituições planejem, de forma mais estável, o desenvolvimento das sociedades a que servem.

De fato, esse nosso modelo nada tem a ver com o processo de *State making* que caracterizou os últimos dois séculos das sociedades ocidentais do Hemisfério Norte. As barreiras legais e institucionais restritivas à entrada de novos atores no jogo da competição política – como gênero, idade, raça, religião, instrução e renda – foram, lá, paulatinamente eliminadas. Tal processo, que acabou conformando os atuais regimes democráticos da Europa ocidental e dos Estados Unidos, caracterizou-se pela abertura e a conseqüente inclusão de

novos atores na arena de competição política. Já no Brasil, apesar de todas essas barreiras também já terem sido formalmente derrubadas, o acesso às políticas públicas e aos bens e serviços, que efetivariam e caracterizariam uma participação universal em nossa sociedade, é monitorado por um arcabouço político e institucional que promove, ao contrário, uma violenta seleção entre os grupos em disputa.

Assim, a instabilidade da vida política nacional desenvolveu-se em simbiose com o Estado corporativo que então estava sendo constituído, Estado que, tendo sido o principal estrategista da modernização nacional, consolidou uma sociedade estratificada e hierarquizada. Tais aspectos foram decisivos para a formação social, política e institucional do Brasil moderno.

A despeito das diferenças existentes entre os regimes políticos engendrados a partir de 1930 no país, essa característica híbrida do Estado brasileiro permaneceu intacta. Foi assim o Estado desenvolvimentista (1930-1964), o autoritarismo do regime militar (1964-1985) e é assim o liberalismo de nossa atual democracia (1985-2005). Todos são submetidos a um mesmo padrão que transforma, freqüentemente, as políticas públicas produzidas por suas instituições em moeda de beneficiamento corporativo dos grupos políticos que apoiaram os diferentes governos.

Essa instabilidade é a manifestação que melhor sintetiza a ambigüidade do Estado constituído no Brasil, Estado que distribuiu desigualmente os resultados da modernidade que, sob sua liderança, se instalou no país. Tal ambigüidade nos remete a outros paradoxos da formação social e institucional brasileira, cunhados pelos seus principais intérpretes – como atraso e modernidade; centro e periferia; público e privado; desenvolvimento e subdesenvolvimento; estatismo e liberalismo; ordem oligárquica e ordem burguesa; democracia e hierarquia; iberismo e americanismo; desenvolvimento nacional e desenvolvimento global –, que procuram chamar a atenção para nosso hibridismo civilizatório. Estas tensões precisam ser compreendidas para ajudar a explicar o que é o Brasil.

Aspecto peculiar de tais oposições é não terem se anulado, compondo as justaposições que fornecem a singularidade dos casos brasileiro e latino-americano. Entre nós, o desenvolvimento não fez desaparecer o subdesenvolvimento, multiplicando-se ambos; e a tradicional força das oligarquias rurais não foi anulada pelas modernas forças dos grupos industriais e urbanos surgidos a partir dos anos de 1930. Diferentes “brasis” convivem no mesmo tempo contemporâneo, contidos em um Estado que, ao procurar sintetizar e acomodar realidades tão contrastantes, sofre os males da instabilidade e do autoritarismo.

Origens e processos

Para entender a originalidade da formação do Estado brasileiro proponho que voltemos, inicialmente, os olhos para os processos mais amplos e mais essenciais de cons-

tuição dos Estados nacionais no mundo ocidental. Para tanto, é preciso ter em mente que as peculiaridades dos diferentes Estados surgidos dos escombros da Idade Média originaram-se das características específicas dos conflitos e crises que os mesmos tiveram que enfrentar ao se constituírem. Apesar de os Estados nacionais terem se transformado a partir do século XII em fenômeno “universal” em toda a Europa, aspectos extremamente originais foram desenvolvidos por cada um deles por terem se formado como reações aos conflitos e crises que surgiam em cada uma das suas regiões.

A esse respeito, Perry Anderson (1978), ao escrever sobre as origens do estado absolutista, afirma que a observação do passado feudal das sociedades contemporâneas ajuda a compreender a natureza e a formação de seus centros de poder. Para Anderson, o tipo de relacionamento estabelecido entre esses centros de poder em formação e suas regiões periféricas determinou a constituição, ou de Estados mais fortes (que submeteram as forças periféricas e setoriais da sociedade), ou mais fracos (que, ao contrário, passaram a representar essas forças periféricas).

Anderson argumenta que nas sociedades com passado feudal, sobretudo as da Europa Continental Ocidental, a presença de uma importante nobreza detentora de direitos e funções judiciárias, legislativas e militares levou ao desenvolvimento de Estados mais limitados. Chama a atenção para a presença dessas forças – que não se desenvolveram, nem na Europa Oriental, nem na Europa Ibérica –, como controladoras das burocracias e das autoridades centrais em surgimento, aumentado, portanto, o poder dessa nobreza periférica.

Os cientistas sociais Bertrand Badie e Pierre Birbaum (1979), ao descreverem os padrões de desenvolvimento dos Estados francês e inglês, forneceram outros importantes elementos para a compreensão desse processo de diferenciação. Observaram que o sucesso da institucionalização do Estado francês fez com que ele aparecesse como um tipo ideal de Estado, que estendeu incessantemente seus poderes sobre a sociedade civil, constituindo uma poderosa e autônoma burocracia que passou a dominar todas as periferias. Para esses autores, esse Estado se fez todo-poderoso exatamente em resposta a uma periferia que, não se representando no centro do poder, chocava-se com ele. O resultado desse processo foi a lenta transformação desse Estado em um poder central absoluto, que impôs sua autoridade aos poderes regionais, institucionalizando-se cada vez mais. Esse modelo gerou estruturas estatais fortes, que também tenderam a intervir no domínio econômico, enfraquecendo o liberalismo e a noção de mercado, procurando gerenciar a sociedade em todos os seus aspectos e áreas, impondo seus padrões e soluções.

Para se mensurar a força dos Estados, Pierre Birbaum sugere uma série de indicadores como característicos de um espaço estatal forte, face ao conjunto das periferias territoriais e sociais. Fala-nos da existência de uma burocracia civil e militar fechada sobre si mesma, recrutada na base de critérios meritocráticos e que age em função de valores

universais, e não particulares, independentemente de qualquer forma de clientelismo e de quaisquer influências, sobretudo as do poder econômico. Fala-nos, também, da presença de um Direito público, que defende a especificidade das estruturas estatais e que permite à administração julgar, ela mesma, os negócios dentro dos quais seus próprios membros se encontram implicados; da existência de um sistema de controle social, estatal e laico; da presença de escolas e universidades públicas que socializam as elites políticas segundo critérios que reproduzam a legitimidade e a permanência de seus padrões de funcionamento e que escapem à influência, seja do mundo dos negócios, seja da Igreja ou, ainda, de interesses periféricos tais como os de uma casta, de uma etnia, ou de região de estrutura lingüística específica. Fala-nos, ainda, da organização hierárquica do Estado sobre um determinado território, rompendo com suas estruturas regionais e comunitárias e fazendo com que sua administração envie seus próprios representantes aos diversos escalões do poder local; da participação incisiva e constante de seus altos funcionários no exercício do poder político, afastando, o mais freqüentemente possível, o pessoal político profissionalizado de suas altas funções; de um Poder Executivo que se impõe regularmente sobre o Poder Legislativo e o Parlamento, procurando encarnar o interesse geral da nação, cujos funcionários têm, geralmente, pouca consideração com relação aos políticos profissionais, que consideram ligados a clientelas partidárias.

Estados fracos, ao contrário, são permeados por agentes dos diversos grupos sociais, para onde carreiam seus interesses e características, ocorrendo, em algumas situações, o risco de esses interesses apresentarem-se sob a forma clientelística, usurpando do Estado sua capacidade de produzir políticas que sejam verdadeiramente públicas e universais.

Exemplo paradigmático de formação de um Estado fraco nos é dado pela Inglaterra, país onde o processo de formação do centro de poder levou à constituição de burocracias extremamente limitadas, em que o governo se realizou, e se realiza, em grande parte, pela sociedade civil. Na Inglaterra, a sociedade civil – classes e regiões – representava-se no seu centro, em vez de com ele disputarem espaço, sendo o sistema parlamentar de governo e o liberalismo as maiores expressões dessa engenharia política e institucional.

Stanley Hoffman (1984)¹, ao falar sobre o consenso em torno da idéia da nação norte-americana, onde o Estado também não é o principal mobilizador social, chama a atenção para algumas de suas características como: a concepção do Estado como um conjunto de funções públicas a serviço da sociedade e, não, como nos países da Europa Atlântica, a armadura da sociedade; a importância da iniciativa privada; a recusa de uma ideologia explícita; a legitimidade dos interesses particulares em pressionar o governo federal, os estados e municípios.

Levando em conta a intenção de compreender as origens de nossa formação social e institucional é necessário considerar que a Europa Ibérica, da qual descendemos, nada teve a ver, em sua constituição, nem com o limitado centralismo inglês, nem com

o forte centralismo francês. Considerando-se a hipótese de Anderson, o feudalismo não chegou a ser uma herança fundamental na tradição cultural e política dos países ibéricos, fato que, como vimos, acarretou importantes conseqüências para o tipo de centralização e desenvolvimento das instituições desses países e, por via de influência, das suas colônias nas Américas espanhola e portuguesa.

A este respeito, Cláudio Véliz (1984), chama a atenção para o fato de Portugal e Espanha terem entrado para a idade moderna como monarquias pós-feudais já fortemente centralizadas, o que teve como conseqüências a formação de um centro de poder que não foi questionado com sucesso por nenhum grupo ou evento político significativo, e uma maior dificuldade na constituição de sistemas políticos democráticos, o que, por via de conseqüência, atingiu suas colônias latino-americanas. Para Véliz a

[...] experiencia feudal ha sido um fator cardinal en el desarrollo de la tradición política occidental y se encuentra sin duda alguna en la raíz misma del parlamentarismo europeo, del liberalismo y de todas las variantes social democráticas que se originaram de ellos. (Véliz, 1984:33)

Afirma, também, que as “instituciones representativas y los parlamentos son inequívocamente produto de la Edad Media y resultado directo del desarrollo del feudalismo”²

Para Véliz, se

[...] el feudalismo nunca formó parte de la tradición cultural y política latinoamericana. No podia haber sido transplantado desde España ni de Portugal puesto que, en la época de los grandes descubrimientos y conquistas, el feudalismo, incluso en su variante específicamente ibérica, había dejado de ser um rasgo significativo de la organización política de las naciones metropolitanas. (Véliz, 1984:28)

No Brasil, o primeiro autor a se manifestar contra a tese que afirmou ter sido o feudalismo o regime político e econômico aqui implantado por Portugal foi Roberto Simonsen³, em 1937, para quem,

[...] à época da descoberta, Portugal já não vivia em regime feudal: o rei é um “autêntico capitalista”, seus vassalos chegam ao Novo Mundo com o desejo de enriquecer. Os poderes que lhes são delegados têm apenas o objetivo de assegurar-lhes lucros. Apenas a forma jurídica dessa concessão assemelha-se às instituições feudais. Seu conteúdo, em compensação, é exclusivamente capitalista. (Simonsen *apud* Topalov, 1978:14)

Raymundo Faoro (1998) e Simon Schwartzman (1998), também crêem que nunca houve, nem proprietários, nem caciques locais fortes o bastante para ameaçar efetivamente o poder central. Afirmam que, no Brasil, o poder central nunca esteve em perigo, em parte porque nunca teria sido efetivamente questionado.

Faoro nos traz contribuição significativa sobre o tipo de centro de poder senhorial que foi constituído no Brasil a partir de nossas origens ibéricas ao afirmar que

Entre o rei e os súditos não há intermediários: um comanda e todos obedecem. A recalcitrância contra a palavra suprema se chamará traição, rebeldia à vontade que toma deliberações superiores. O chefe da heterogênea hoste combatente não admite aliados e sócios: acima dele, só a Santa Fé, o papa e não o clero; abaixo dele, só há delegados sob suas ordens, súditos e subordinados.⁴

Faoro acreditava que características patrimoniais do mundo português – como a ausência de relações contratuais entre o rei e seus súditos, e o conseqüente centralismo de tal sistema – transmitiram-se para terras brasileiras:

Patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente. Na sua falta, o soberano e o súdito não se sentem vinculados à noção de relações contratuais, que ditam limites ao príncipe e, no outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras de comando. (Faoro, 1998:17-18)

Para Faoro, tais características atravessaram os mais diferentes períodos de nossa história, demonstrando uma permanência singular, e que se constitui em fator explicativo para nossa tendência política e institucional centralizadora.

A esse respeito, não devemos nos esquecer que, no Brasil Colonial, os donatários, apesar de terem recebido terras juntamente com uma série de importantes prerrogativas (como as de criar impostos locais, fundar povoados, infligir a pena capital aos hereges, escravos e cristãos livres de baixa condição, desfrutando, ainda, de uma quase total liberdade comercial, tanto dentro como fora de seus territórios, constituindo a única exceção os monopólios da Coroa), não foram bem-sucedidos, nem economicamente (à exceção de Pernambuco e Bahia), nem institucionalmente (nunca dispuseram de responsabilidades jurídicas, nem de confirmação de seu *status* senhorial).⁵

A partir dessa situação inicial, o gradual processo de centralização do poder e o acúmulo das prerrogativas estatais em toda a história política brasileira não são difíceis de ser observados. Em uma brevíssima apreciação desse processo, não podemos negligenciar os

seguintes fatos e datas. Com a perda da maior parte dos privilégios das Capitânicas Hereditárias, ainda durante o reinado de D. João III, a capital da colônia foi sediada na Bahia, tendo sido nomeado um governador geral com amplos poderes, tanto políticos, como econômicos e religiosos (Véliz, 1984:98). Essa reforma, levada a cabo em 1549, burocratizou uma larga faixa da vida da colônia até então nas mãos da iniciativa privada, promovendo a centralização de um sistema anteriormente descentralizado. A partir da descoberta do ouro em Minas Gerais, em 1693, e dos acontecimentos que degeneraram na chamada “Guerra dos Emboabas”, em 1708, houve nova centralização na administração da colônia. Como nos aponta Véliz, ambos os contendores apelaram para a proteção real, oferecendo a Portugal o espaço necessário para reafirmar sua autoridade.

Posteriormente, na década de 1720, o governo aprofundou essa centralização, tanto em função das reações resultantes do recolhimento do quinto real, como também da corrida aos diamantes encontrados na região. Porém, o processo de centralização mais sistemático realizado pela metrópole portuguesa deu-se no reinado de D. José, que chamou para ocupar o cargo de Secretário de Estado para Assuntos Exteriores e de Guerra, Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, que governou Portugal entre 1755 e 1777. A reforma pombalina, que visava à modernização da nação portuguesa através da retomada do poder pela burocracia, não tardou a chegar ao Brasil. Em 1759 são expulsos do país os jesuítas. Pombal, por um decreto, extingue as Capitânicas Hereditárias, que passam a ser controladas pelo Estado. É estabelecida no Brasil uma única entidade fiscal para todo o Império, o Real Erário. Mesas de Inspeção são criadas nos principais portos do país, visando a fiscalizar e a controlar a exportação de açúcar e tabaco. É criada, em 1755, a Companhia Geral de Comércio do Grão Pará. Todas essas medidas, apresentadas pelo Estado português, iam criando, pouco a pouco, uma burocracia estatal no território brasileiro. Nessa tensão entre o centro e os setores autônomos, a balança penderá, ora para um lado, ora para outro. A longo prazo, porém, vencerá sempre o poder central, a burocracia desse Estado, que pouco a pouco ganha um contorno, definindo seus compromissos e seus parceiros privilegiados. Em 1808, com a fuga da família real para o Brasil, devido à invasão de Portugal pelos exércitos napoleônicos, há um novo surto de centralização graças à mudança de todo o aparato burocrático da Corte para a cidade do Rio de Janeiro.

Outro momento definitivo no processo de formação do Estado brasileiro foi, em 1822, a declaração oficial da independência do país, que deu a D. Pedro o título de Imperador Pedro I. Esse ato precedeu a um processo de fortificação do Estado com base na Constituição de 1824, extremamente unitária e centralizadora. Após nove anos de reinado, D. Pedro I abdica em favor de seu filho que, posteriormente, em 1840, é declarado maior de idade ainda com 14 anos, ocupando efetivamente o trono. Apesar de algumas passagens dos liberais pela situação, a política da Corte, nesse período, foi marcada por uma forte centralização do poder. Uma das principais peças da chamada “reação conservadora” foi a

Lei Interpretativa do Ato Adicional que, entrando em vigor em 1841, aniquilou os poderes locais, limitando a autoridade das assembleias das províncias, possibilitando a criação de uma polícia uniforme e a militarização da Guarda Nacional⁶.

Durante a República, os dois maiores movimentos de centralização do poder ocorreriam em 1930 e 1964, quando o Estado brasileiro, em pleno processo de expansão do capitalismo industrial, se torna mais intervencionista e centralizado.

Simon Schwartzman, por sua vez, em seu trabalho de inspiração weberiana, intitulado **As bases do autoritarismo brasileiro**, afirma que: “o entendimento da vida política brasileira passa necessariamente pela análise das contradições entre o centro econômico e mais organizado da ‘sociedade civil’ no país, localizado em São Paulo, e o núcleo do poder central, muito mais fixado no eixo Rio de Janeiro-Brasília” (Schwartzman, 1998:9).

Para desenvolver tal perspectiva acredita dever explorar o “contraste entre o Estado patrimonial, irracional, centralizador, autoritário, e os setores da sociedade que se pretendem autônomos, descentralizadores e representantes do racionalismo privado dos grupos sociais mais organizados” (Schwartzman, 1998:9-10).

Para tanto, diz ele:

[...] a análise política contemporânea deve recuperar o conceito de patrimonialismo, que, embora utilizado por Max Weber, sobretudo para se referir a sociedades tradicionais de determinado tipo, parece-nos de grande atualidade e importância. A expressão “neopatrimonialismo” talvez seja adequada para aplicar-se ao sentido atual do conceito. (Schwartzman, 1998:39)

Schwartzman chama a atenção para o fato de não serem os elementos “tradicionais” os mais centrais do conceito de patrimonialismo, e que o contraste realmente importante a ser considerado é com o feudalismo.

Se no Estado patrimonial o príncipe organiza seu poder político sobre áreas extrapatrimoniais exatamente como exerce seu poder patriarcal, ajudado por pessoas ligadas a ele por laços de dependência, no Estado feudal o senhor governa com a ajuda de uma aristocracia que tem reconhecimento social próprio. Nas palavras de Weber, citado por Schwartzman:

Quando existe uma associação de “estamentos” [nos sistemas feudais], o senhor governa com a ajuda de uma “aristocracia” autônoma e conseqüentemente comparte sua administração com ela; o senhor que administra de forma pessoal [no sistema patrimonial] é ajudado seja por pessoas de sua unidade familiar, seja por plebeus. Eles formam um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio; materialmente, são totalmente dependentes do senhor, e

não tem nenhuma forma própria de poder competitivo. Todas as formas de dominação patriarcal e patrimonial, de sultanismo despótico, e os estados burocráticos pertencem a esse último tipo. O estado burocrático é particularmente importante: em seu desenvolvimento mais racional, ele é característico, precisamente, do estado moderno. (Schwartzman, 1998:45)

Assim sendo, os Estados modernos, formados sem a presença de revoluções burguesas, podem ser considerados patrimoniais:

Este patrimonialismo moderno, ou “neopatrimonialismo”, não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um “estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio”, ou seja, pela burocracia e a chamada “classe política”. (Schwartzman, 1998:45)

Ainda sobre a relação conceitual existente entre esses dois tipos de dominação,

[...] a linha de continuidade que Weber estabelece entre dominação patrimonial tradicional e dominação burocrática (que o leva a falar, muitas vezes, em “patrimonialismo burocrático”), deve ser vista em contraste com a continuidade que parece existir entre feudalismo e dominação racional-legal, que surge historicamente associada à emergência do capitalismo. (Schwartzman, 1998:46)

No que concerne ao caráter e à importância da participação do Estado na formação de nossa sociedade, Wanderley Guilherme dos Santos salienta que

Na ausência de uma forte lógica de mercado, capaz de produzir solidariedade social independentemente da ação de governo, a reação antidesagregadora deveria necessariamente vir de outras esferas, a saber, das esferas administrativa e militar, forças pertencentes ao mundo do Estado. (Santos, 1994, cap. I:18)⁷

A contrapartida desse fato foi a fraqueza relativa das instituições sociais – tais como os partidos políticos –, que não serviram como formadores de identidade coletiva a nenhum ator político relevante, ou os sindicatos, que foram, desde a criação do Ministério do Trabalho, em 1933, atrelados à força reguladora do Estado brasileiro, situação que levou a competição entre o empresariado e as classes trabalhadoras para dentro do aparelho estatal.

Também é significativo que, no Brasil, o processo de centralização do poder tenha se manifestado sob a forma de concentração das prerrogativas nas mãos de algumas ins-

tuições do Estado, o que gerou, com frequência, disputas internas que levaram, em seu extremo, a arranjos institucionais instáveis e autoritários. A esse respeito, Eli Diniz chama a atenção para a

[...] engenharia político-institucional que presidiu a reordenação econômica brasileira dos anos 30 e 40 “ter produzido” um tipo de Estado marcado por profunda tensão interna. A preocupação com a autonomia face aos interesses das classes dominantes levou à prevalência do modelo de Estado forte, no sentido do poder decisório que concentra, das prerrogativas que acumula e do montante de recursos estratégicos que controla [...]. A contrapartida da centralização burocrática das decisões foi, porém, uma frágil capacidade de implementação de políticas. Tal debilidade pode ser relacionada com o padrão de expansão do Estado que se tornou dominante. O crescimento desordenado, sob forte pressão clientelística, levou à proliferação de agências, à superposição de jurisdições, acarretando dispersão do poder e fragmentação da autoridade estatal, gerando formas selváticas de competição inter-burocráticas, além de uma extrema vulnerabilidade à pressão de clientelas específicas. (Diniz, 1992:34,35)

Assim, a reconhecida presença do Estado no ordenamento da sociedade brasileira caracteriza-se, paradoxalmente, tanto por um processo de concentração de prerrogativas, como pela sua vulnerabilidade diante de pressões clientelísticas.

Se olharmos a questão do caráter de nosso Estado através da clássica conceituação do corporativismo oferecida por Schmitter (1974), teremos um Estado que concede a algumas associações da sociedade o reconhecimento institucional e o monopólio na representação dos interesses do seu grupo. A aproximação dessa definição com países que recorrem a regimes autoritários se dá na distinção que o autor realiza entre corporativismo societário e estatal. O Brasil pertenceria ao último tipo, que tende a ser associado a sistemas políticos nos quais as subunidades territoriais estão bastante subordinadas ao poder da burocracia central. Tal quadro corporifica o Estado antiliberal capitalista, retardatário, autoritário e não mercantil, onde a “paz social” é conseguida, não através de processos de cooptação ou incorporação, mas pela repressão e exclusão das articulações autônomas que porventura venham ocorrer fora do controle do Estado. Isto, em geral, em uma situação em que a burguesia é muito fraca, internamente dividida, extremamente dependente e com poucos recursos políticos.

Renato Boschi e Eli Diniz chamam, porém, a atenção para a possibilidade de coexistência entre formatos associativos pluralistas e o modelo corporativo.

No plano empírico, quando se observa a trajetória do empresariado brasileiro, cuja incorporação como ator político se deu nos anos 30 pela via da estrutura corpo-

rativa, não são infreqüentes os esforços de fortalecimento de sua capacidade organizacional pela criação de canais adicionais funcionando em moldes pluralistas e de forma complementar ao sistema corporativo. O que se pode depreender de algumas análises é que a própria instauração do modelo corporativo, por se pautar por uma lógica de abrangência e por implicar fortes constrangimentos à livre organização dos interesses, gera movimentos inversos de criação de espaços alternativos onde interesses de âmbito restrito podem ser aglutinados de maneira mais autônoma. (Boschi; Diniz, 1991:16)

Apesar de tal dualidade, os autores reconhecem o privilégio que algumas categorias de interesse desfrutam no corporativismo, reduzindo e abalando o caráter universal da cidadania e do estado democrático nesse sistema.

A ambigüidade do sistema de Estado brasileiro pode também ser detectada através da diferenciação que Edson Nunes e Barbara Geddes estabelecem entre as práticas clientelísticas tradicionais e o que denominam como burocracias insuladas. Para os autores, as burocracias insuladas diferenciam-se do clientelismo tradicional por possuírem metas econômicas externas às relações clientelísticas. Tais burocracias, formadas pelas agências estatais fora da tradicional burocracia federal, como as instituições para-estatais, os bancos controlados pelo Estado e os vários Conselhos, foram protegidas das influências políticas oriundas tanto de dentro como de fora do governo, como requisito necessário para que pudessem desempenhar satisfatoriamente o papel que as tornou responsáveis pelo desenvolvimento econômico brasileiro a partir dos anos 50. Observam, porém, os autores, que as burocracias insuladas – que podem ser detectadas, tanto no período democrático de Kubitschek, como no período autoritário de Médici –, ao escaparem do “controle” clientelístico, escapam, igualmente, de todo controle público, caracterizando uma situação de busca de eficiência que traz diferentes conseqüências para os regimes políticos a que servem (Nunes e Geddes, 1983).

Peter Evans (1989:561 e ss.), procurando evitar que os Estados localizados no Terceiro Mundo sejam analisados a partir de uma mesma classificação, estabeleceu, a partir de uma perspectiva de economia política comparada, alguns critérios básicos que os diferenciam. Distingue o que chama de incoerente dominação absolutista e cleptopatrimonialista, cujo exemplo mais expressivo é o Estado do Zaire, da autonomia encontrada nos Estados do Leste da Ásia (Taiwan, Coréia e Japão). O primeiro caso exemplifica os Estados predatórios, assim considerados por extraírem uma quantidade considerável de lucros de suas sociedades, retornando-lhes quase nada em benefícios públicos, o que compromete, assim, suas transformações econômicas. Ao contrário, os Estados desenvolvimentistas agem promovendo empreendimentos e, juntamente com as elites privadas, incrementam a economia. Neste caso Evans classifica o Estado japonês, sobretudo as agências do MITI

e do Banco de Desenvolvimento do Japão que, no período subsequente à Segunda Guerra Mundial, tiveram atuação fundamental na institucionalização de investimentos para as indústrias nascentes, o que foi crucial para o sucesso do desenvolvimento japonês nas últimas décadas.

O autor sugere, baseado na comparação, que a eficiência do Estado desenvolvimentista depende de uma burocracia meritocrática, com um forte senso de identidade corporativa e um denso conjunto de “links” institucionalizados com as elites privadas. Defende, para que haja eficiência desenvolvimentista, a ação não somente regulatória mas também empresarial do Estado como parte importante do processo de transformação econômica. Nos países que se industrializaram tardiamente, foi fundamental o papel do Estado como mobilizador de recursos que a iniciativa privada não havia conseguido acumular a fim de suprir o processo de desenvolvimento dos itens tecnológicos exigidos. Para Evans, o Brasil apresenta-se como um caso intermediário, misturando instituições predatórias e desenvolvimentistas. Assinala a conhecida dificuldade brasileira em criar burocracias meritocráticas e dedicadas ao serviço público e, portanto, mais protegidas das pressões clientelísticas. A falta dessa burocracia, estável e composta de técnicos, dificulta o estabelecimento de laços institucionalizados e regulares com o setor privado, fazendo com que tal relação se realize através de canais individualizados e clientelísticos.

Por seu turno, Aspásia Camargo, procurando melhor qualificar a propalada força e importância das burocracias estatais brasileiras, afirma que

[...] forte, no país, é o Estado pré-industrial, mercantilista, que se manifesta por sua excessiva capacidade de regulamentação econômica e jurídico-política, mas pela ineficácia de seus poderes de controle e de sua dimensão pública: de sua capacidade de prestar serviços relevantes ao conjunto da sociedade, de promover a ordem e o bem-estar coletivos, e de exercer poder real de controle e de implementação de políticas. Nesse sentido, ao contrário, a fragilidade do Estado aumentou, na exata medida em que seu poder de caixa diminuiu. (Camargo, 1989:33)

Sergio Buarque de Holanda, em seu precursor trabalho *Raízes do Brasil*, publicado pela primeira vez em 1936, diferencia o caráter germânico e feudal do ibérico, chamando a atenção para o espírito forte e centralizador de os governos ibéricos serem reações a personalidades individualistas que não toleram compromissos.

Por isso mesmo que rara e difícil, a obediência aparece, por vezes, entre os povos ibéricos, como a virtude suprema entre todas. E não é estranhável que essa obediência – obediência cega, e que difere do ideal germânico e feudal da lealdade – tenha sido até agora para eles o único princípio político verdadeiramente forte. A von-

tade de mandar e a disposição para cumprir ordens são-lhe igualmente peculiares. As ditaduras e o Santo Ofício constituem formas tão típicas de seu caráter como a inclinação para a anarquia e a desordem. Não existe para os povos ibéricos outra sorte de disciplina concebível, além da que se funde na excessiva centralização e na obediência, ainda que só por exceção se manifeste. (Holanda, 1936:14)

Sob a mesma perspectiva do iberismo, Luiz Werneck Vianna, interpretando literatura influenciada pela obra de Max Weber, chama a atenção para características singulares do Estado brasileiro, aspectos de nossa formação social advindos de raízes ibéricas que ganharam mais força nas terras brasileiras, sobretudo a partir de 1808, quando a Corte portuguesa para aqui se mudou, transportando um Estado marcadamente autônomo em relação à precária sociedade que aqui existia. Um Estado que teve como meta primordial o controle político da sua população e da sua territorialidade e, a julgar pelos resultados de sua intervenção, em detrimento de outros objetivos, inclusive o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Werneck, seguindo os passos das interpretações que atribuem ser o patrimonialismo um dos principais traços de nossa formação, identifica-o com a tradição política do Oriente, onde as fronteiras entre os mundos público e privado não são nítidas. Segundo tal visão, o Estado e a administração pública foram transformados em um bem a ser explorado por seus dirigentes.

As dimensões históricas e conceituais até aqui apresentadas nos levam ao encontro da argumentação contida na introdução do presente trabalho, que atribui à nossa formação social e institucional um caráter híbrido, advindo tanto de suas raízes ibéricas – que dirigem a ação das instituições públicas nacionais, sobretudo para o controle político da sua população e de seu território que lhe sustenta politicamente –, mas que, também, desenvolveu uma agenda moderna, orientada para a universalização da democracia política, da justiça social e para o desenvolvimento econômico.

Conclusão: crise estatal, capitalismo financeiro e globalização

Sem desmerecer os céticos, sociólogos da qualidade de Anthony Giddens, Ulrich Beck, Scott Lash (1995), Manuel Castells (1999) e David Harvey (1993) entre outros, chamam a atenção, já há algum tempo, para algumas das características que, segundo seus estudos, estão surgindo nas sociedades contemporâneas. Estas estariam sendo expostas a um vertiginoso processo advindo da implantação de um novo paradigma formado por eventos de natureza econômica, tecnológica, política, cultural e institucional, que está transformando, significativamente, a face do mundo.

Nesse processo, a década de 1970 se constituiu em período histórico privilegiado para a observação das múltiplas crises e rupturas que inauguraram esta nova fase do de-

envolvimento capitalista mundial. Foram os anos de transição entre um regime no qual a força dos Estados e o vigor industrial prevaleceram, e um outro, no qual os Estados se fragmentaram, atingidos por crises fiscais, tendo o mercado financeiro aparecido como principal financiador de inúmeros países que, anteriormente, tinham no capital estatal sua maior força propulsora.

Foi nesse ambiente, devastadoramente instável e de mudanças cada vez mais velozes, que ocorreu a ruptura no padrão do desenvolvimento brasileiro. Os choques do petróleo de 1973 e 1978, e o choque dos juros internacionais de 1979 – os dois itens mais escassos e mais necessários para nosso desenvolvimento –, juntamente com outros itens de natureza global, projetaram o país em um cenário de desajuste fiscal, hiperinflação e hiperendividamento, levando a economia nacional a um crescimento medíocre, que já persiste por quase três décadas.

A gravidade com que a crise dos anos 70 se abateu sobre o Brasil pode ser mais bem compreendida se voltarmos nossas atenções para as características híbridas do Estado brasileiro. O enorme sucesso que obteve como estrategista e fomentador do desenvolvimento nacional - aí estando a inclusão social e a construção institucional -, contrasta com seu enorme fracasso em distribuir os benefícios desse sucesso através de políticas públicas verdadeiramente universais; o que teve como principais conseqüências um “desenvolvimento desigual” da sociedade brasileira, levando à instabilidade política e institucional e ao autoritarismo, que caracterizaram a vida do país.

É significativo e peculiar que tal hibridismo, presente em diferentes interpretações sobre a formação brasileira, tenha resistido e se adaptado a todos os períodos de nossa história recente, transformando-se em uma marca da nossa sociedade. A modernização corporativa empreendida, sobretudo, durante os governos Vargas e Kubitschek, a reforma econômica implementada durante o governo de Castelo Branco, o crescimento acelerado dos governos Costa e Silva e Médici, e o período de hiperinflação e hiperendividamento (e o seu combate), dos anos pós-redemocratização, foram compostos tanto de reformas modernizantes e includentes, quanto de práticas políticas corporativas e excludentes.

Esse arranjo institucional híbrido, apesar de também ter sido composto por formatos de natureza pluralista, fortaleceu sistematicamente a posição e o privilégio das categorias próximas da influência do Estado, o que teve como uma das conseqüências mais danosas a sua incapacidade como prestador de serviços públicos universais, institucionalizando, ao contrário, um sistema de exclusão mantido não só nos períodos autoritários, como democráticos de nossa história.

É esse Estado que se encontra, hoje, em crise e enfrenta o duplo desafio de se redefinir face aos fracassos do passado e de se adaptar a uma realidade global em violenta transformação.

Notas

1. Para Hoffman, o problema com os negros, índios e “chicanos” constitui-se em sério obstáculo para o consenso em torno da sociedade americana, já que essas minorias repudiam o mito do enriquecimento privado pela economia e o sucesso pelo esforço individual, argumentando que eles jamais foram verdadeiramente aceitos nesse jogo.

2. Véliz defende a tese que a ausência de quatro fatores foram responsáveis pelo caráter centralista das disposições sociais e políticas latino-americanas. 1) Ausência de experiência feudal na tradição latino-americana; 2) ausência do fenômeno de dissidência religiosa e o resultante centralismo latitudinário da religião dominante; 3) ausência de qualquer acontecimento ou circunstância, ao largo desses anos, comparável com a Revolução industrial européia; 4) ausência de aspectos da evolução social e política associados com a Revolução Francesa. Cf. Véliz (1984:15-16).

3. Para mais detalhes, ver Topalov (1978).

4. Raymundo Faoro se faz valer de Azevedo (1947:13) e Ribeiro (1929, tomo II:168 e ss.) e para construir sua compreensão do caráter da formação do Estado português. Ver Faoro (1998:5).

5. Faoro citado por Véliz (1984: 97).

6. Para mais detalhes, ver Faoro (1998:320-321).

7. “O instrumento de engenharia política utilizado para viabilizar essa forma de incorporação foi a política social trabalhista. Buscou-se com ela domesticar tanto o empresariado quanto as classes trabalhadoras, que passavam, por assim dizer, a dispensar as estruturas partidária e institucional normais como conduto para suas demandas e reivindicações. A incorporação política desses dois segmentos-pilares da ordem democrática contemporânea era filtrada administrativamente pela burocracia trabalhista e previdenciária, chegando [...] semi-adormecida ao sistema político formal” Essa argumentação encontra-se em Santos (1994:31-32).

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry. *L'État absolutiste: ses origines et ses voies*. vol I. Paris: François Maspero, 1978

AZEVEDO, J. Lúcio de. *Épocas de Portugal econômico*. 2ª ed. Lisboa: Clássica, 1947.

BERTRAND, Badie; BIRBAUM, Pierre. *Sociologie de l'État*. Paris: Grasset et Fasquelle, 1979.

BOSCHI, Renato R.; DINIZ, Eli. O corporativismo na construção do espaço público. In R. R. Boschi (org.). *Corporativismo e Desigualdade*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora/IUPERJ, 1991.

CAMARGO, Aspásia. As dimensões da crise. In CAMARGO, A.; DINIZ, E. (orgs.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo, Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1989.

- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1999.
- DINIZ, Eli. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Ano 7, n° 20, outubro de 1992.
- EVANS, Peter. Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the Third World States. *In Sociological Forum*, vol. 4, n° 4, 1989.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Globo, 1998.
- GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott (orgs.). **Modernização reflexiva**. São Paulo: Editora Unesp, 1995.
- GODINHO, Vitorino Magalhães. **Estrutura da antiga sociedade portuguesa**. 2ª ed. Lisboa: Editora Arcádia, 1975.
- HOFFMAN, Stanley. Le consensus américain. *In Pouvoirs – Revue d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n° 2, 1984.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Editora Loyola, 1993.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1936.
- NUNES, Edson de Oliveira; GEDDES, Barbara. **Clientelism and bureaucratic insulation: towards a political sociology of contemporary Brazil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, mimeo, 1983.
- RIBEIRO, Ângelo. O rei e a integridade. Patrimônio da coroa. *In História de Portugal*. Porto: Portucalense, 1929, tomo II.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- SCHMITTER, Phillip C. Still the century of corporatism?. *In Review of Politics*, n° 36, 1974.
- SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- TOPALOV, Christian. **Estruturas agrárias brasileiras**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1978.
- VÉLIZ, Cláudio. **La tradición centralista de América Latina**. Barcelona: Editorial Ariel, 1984.