XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

GILMAR ANTONIO BEDIN

GISELE GUIMARÃES CITTADINO

FLORIVALDO DUTRA DE ARAÚJO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

P742

Poder, cidadania e desenvolvimento no estado democrático de direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara;
coordenadores: Gilmar Antonio Bedin, Gisele Guimarães Cittadino, Florivaldo Dutra de Araújo – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-126-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Cidadania. 3. Estado. 4.Democracia. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG). CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A capacidade de organização de eventos de qualidade por parte do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI está amplamente demonstrada e historicamente comprovada. Esta capacidade foi novamente demonstrada na realização, em Belo Horizonte, de 11 a 14 de novembro de 2015, do XXIV Congresso Nacional. O Evento contou com a presença de um número significativo de participantes, com trabalhos de todas as regiões do Brasil e foi organizado sob a máxima Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade.

O destaque dado ao vínculo indissociável entre direito e política foi muito apropriado e perpassou as discussões dos mais de sessenta Grupos de Trabalho que compuseram o Evento. Entre estes grupos, um chamou diretamente a atenção para as imbricações profundas existentes entre Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito (GT 26). Este Grupo de Pesquisa permitiu o resgate da ideia de que a emergência dos governos limitados (portanto, submetidos ao império do direito) foi historicamente fundamental para a consolidação da cidadania, a ampliação da liberdade e para a garantia de melhores níveis de qualidade de vida.

O ponto de partida da análise referida foi que o poder possui várias formas de manifestações ao longo da história humana. Teve início ainda sob a forma da Cidade-Templo e se materializou, de forma mais institucional, com o aparecimento da chamada Cidade-Estado da Antiguidade Clássica. Em seguida, esta estrutura foi suplantada, por um lado, por uma estrutura máxima (mas um tanto decorativa) denominada Igreja (ou República Cristiana) e, por outro, pela fragmentação em inúmeros feudos e pequenas estruturas política de base agrária.

A formação atual do poder (grandes estruturas políticas) somente teve início no Século 13. Deste momento histórico até a vitória dos Estados soberanos modernos foi uma longa disputa pela supremacia e pelo poder entre as estruturas religiosas e as estruturas laicas. Este impasse somente foi resolvido (isto apenas em boa medida) com a chamada Guerra dos Trinta Anos e

com a supremacia política do Estado moderno soberano no Tratado de Paz de Westfália (1648).

Foi neste momento que a fragmentação política foi superada e que se afirmaram os Estados como uma estrutura política centralizada e capaz de fazer valer o seu poder, com êxito e de forma exclusiva, sobre um território e uma população específicos (Max Weber). Esta transformação foi um grande acontecimento político e foi justificada, entre outros, por Thomas Hobbes (1588-1679). Para este, o Estado é compreendido como o deus mortal que caminha sobre a Terra.

Com esta configuração, ficou mais evidente a afirmação que o poder político é, antes de mais nada, um poder do homem sobre outro homem. Assim, é possível dizer que o referido poder pode se concretizar de várias maneiras, mas sempre se expressa como uma relação entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre Estado e cidadãos (Bobbio). Dito de outra forma, se expressa de forma mais evidente como uma relação de dominação. Mas, não apenas isto. É neste contexto que ele vai também passar se expressar como uma possibilidade de construção de uma boa vida (volta à valorização da cidadania e do desenvolvimento).

Para também expressar esta segunda possibilidade, é necessário, contudo, ainda uma nova mutação na estrutura poder: a sua submissão ao império do direito e a constituição. Esta mudança histórica tem início com as chamadas grandes revoluções dos Séculos 17 e 18 (Revolução Inglesa, Francesa e Norte-Americana) e somente vai se consolidar no decorrer do Século 20 (é neste período histórico que os chamados regimes democráticos passam a ter um valor positivo e o Estado passa a se constituir mais claramente como um Estado de direito em sentido forte como Estado Democrático de Direito). Esta é uma vitória extraordinária da liberdade.

Configurado desta forma, o poder político passa a fomentar mais claramente a solução pacífica dos conflitos (método de contar as cabeças) e a valorizar as autonomias individuais e o pluralismo político. É neste quadro que o Estado deixa de estar voltado a si próprio e passa a ter que busca sua legitimidade na nação, tornando o poder um lugar vazio (Lefort). Dito de outra forma, o limite do poder não se restringe àquilo que este pode ou não pode fazer em função da vontade geral, expressa na forma da lei, mas limita, também, a monopolização do poder por um indivíduo ou grupo. Além disso, este poder apenas será legitimo se exercido de acordo com as normas constitucionais. Desta forma, passa a ser um poder limitado e submetido às regras do jogo.

O GT 26 Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito dialogou, de forma aberta e democrática, sobre estas e outras questões relacionadas e, portanto, cumpriu o seu papel fundamental de ser um espaço de diálogo e de fomento ao exercício da cidadania e da constituição de sujeitos autônomos e voltados ao desenvolvimento do país.

Os Organizadores

A BUROCRACIA PÚBLICA NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO BRASILEIRA: AS PERSPECTIVAS DE OLIVEIRA VIANNA E RAYMUNDO FAORO.

THE PUBLIC BUREAUCRACY IN THE BRAZILIAN MODERNIZATION PROCESS: OLIVEIRA VIANNA´S AND RAYMUNDO FAORO´S PERSPECTIVES.

Allan Gomes Moreira

Resumo

O presente estudo tem como objetivo estudar duas perspectivas de formação e participação da burocracia pública no processo de modernização brasileira: a de Oliveira Vianna, em Populações Meridionais do Brasil e a de Raymundo Faoro, em Os donos do Poder, seguindo as observações de Reinhard Bendix na obra Construção Nacional e Cidadania. Através destas abordagens ficará evidente que a construção de uma burocracia pública é indispensável ao processo de modernização, enquanto elemento racionalizante dos modernos Estados nacionais, contudo, a forma pela qual tal aparato burocrático é constituído no Estado brasileiro é um processo ainda controverso, de interpretação aberta e diametralmente opostas para Vianna e Faoro. Ao final, constataremos que tais determinantes são fundamentais para compreensão da forma de distribuição e configuração do poder nos Estados modernos e, particularmente, no Estado brasileiro.

Palavras-chave: Estado nacional, Modernidade, Burocracia

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to study two perspectives of formation and participation of the public bureaucracy in the Brazilian modernization process: the one exposed by Oliveira Vianna, in the book Populações Meridionais do Brasil and the perspective susteined by Raymundo Faoro, in the book Os donos do Poder, following the observations of Reinhard Bendix, in the book Construção Nacional e Cidadania. Through these approaches will become apparent that the construction of a public bureaucracy is essential to the modernization process while rationalizing element of modern nation states, however, the way in which such bureaucratic apparatus consists in the Brazilian State is still a controversial process of interpretation open and diametrically opposed in Vianna´s and Faoro´s view. Finally, we will conclude that these determinants are key to understanding the form of distribution and power configuration in modern states and, particularly, in the Brazilian state.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: National state, Modernity, Bureaucracy

INTRODUÇÃO

O papel do Estado nas sociedades capitalistas contemporâneas é tema de profundo debate, sobretudo diante da indefinição relativa ao tipo de atuação que deve ter no campo econômico e social e à forma como este tipo – ainda indeterminado – de atuação pode influenciar na sua configuração organizacional interna e na distribuição de poder. Tais nuances são fortemente determinadas pelos "estágios" do capitalismo no mundo e a ideologia de seu funcionamento.

As "etapas" da economia mundial costumam determinar o tipo de atuação que se espera do Estado na organização social e na assimilação dos imperativos de mercado, seja por uma atuação mínima, que resguarde apenas as condições dessa assimilação, seja por uma atuação forte, presente, que além de resguardar os imperativos sistêmicos do mercado, direcione as relações a partir deles configuradas, regulando-as para evitar eventuais externalidades econômicas e sociais.

O conceito de organização das atividades estatais e de suas estruturas passa, então, a ser formulado em razão do tipo de intervenção que lhes é cobrada para manutenção e perpetuidade das relações, bem como em razão de seus propósitos. Em um campo menos abstrato, poderemos perceber essas modificações na organização estatal em razão das doutrinas liberais, do *welfare state* e, por último do neo-liberalismo.

O que interessa notar é que cada proposição de atuação estatal revela uma configuração diferenciada do aparato institucional do Estado, tanto no que se refere aos marcos regulatórios de determinadas atividades – geralmente deliberados pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo, dentro de um quadro geral de competências regulamentadoras –, quanto aos meios pelos quais tais regulamentações serão colocadas em prática, observadas o seu cumprimento e fiscalização, pela criação e manutenção de uma estrutura administrativa própria.

Considerando que, entre as doutrinas político-econômicas (liberalismo, *welfare* state e neo-liberalismo) embora, em princípio, sucedam-se cronologicamente, sua assimilação é mais um amálgama de experiências na recente história do capitalismo moderno do que uma sucessão propriamente dita, isto é, é possível verificar a coexistência das doutrinas atualmente no estado contemporâneo ou, de forma não rara, do embate político-ideológico na sustentação de uma em detrimento da outra em determinado(s) setor(es) da economia e no campo social, nas mais variadas arenas.

Não obstante, tal assimilação também não é linear em sua conformação entre as economia modernas, percebendo-se também uma diferenciação político-ideológica tanto entre os países centrais do capitalismo – polarizando, por exemplo, as práticas liberais norte-

americanas e a experiência de *welfare state* européias – quanto entre as de assimilação tardia do capitalismo, também denominadas "periféricas".

Marcam o capitalismo periférico, a tardia assimilação dos imperativos sistêmicos das economias nacionais, cronologicamente falando, e na forma de sua organização estatal, sendo característica, deste processo, a importação dos padrões internacionais, assimilados de maneira quase regimental pelas economias periféricas, no intuito de obter relativa autonomia num contexto de inserção na ordem econômica mundial e de desenvolvimento do mercado interno em bases sólidas, que possam sustentar a perpetuidade sistêmica do mercado.

Não é extraordinário constatar que a rápida e errática assimilação desses imperativos capitalistas modernos pelas economias "periféricas" produziu uma infinidade de diferenças em relação às assimilações evidenciadas nos países centrais, sobretudo no que se refere as estruturas político-econômico-social impactadas pela modernidade.

No Brasil, este processo é particularmente relevante, tendo em vista as idiossincrasias da sua contrução nacional, que remontam à ocupação lusitana, desde o período da colonização, com as grandes navegações e sua influencia na configuração do Estado, até a formação central de um poder político unitário, corporificado em um Estado-Nacional, isto é, a transformação econômica de um padrão primário-exportador de crescimento "para fora" em uma economia marcada pela dinâmica industrial de crescimento "para dentro" e, sobretudo, a incorporação de classes sociais ao processo capitalista, até então amorfas e sem papel definido dentro do panorama político.

Esse processo modernizante singular, como dito alhures, tende a provocar conformações sociais específicas de configuração do aparato institucional, cujas particularidades resultam em uma configuração político-administrativa também diferenciada, culminando em uma forma particular de atuação estatal e de distribuição do poder burocrático.

Isto posto, ser capaz de enxergar as perspectivas sobre as quais a modernização brasileira consolidou o Estado nacional, a legitimação deste poder e sua conformação em poder burocrático, é essencial. As interpretações políticas sobre o Brasil dão suporte ao processo de formação de nosso Estado nacional e são indispensávies a qualquer assertiva sobre a "esta" modernidade que vivemos. O objetivo a ser empreendido, portanto, é, através da abordagem de duas perspectivas diversas sobre a formação do Estado nacional brasileiro, entender que a modernidade brasileira, enquanto modernidade periférica é mais do que singular, é, ainda, indeterminada em suas perspectivas.

A abordagem de Reinhard Bendix, em *Construção Nacional e Cidadania*, obra com matriz weberiana que busca nos conceitos "tipo-ideiais" de modernidade e de desenvolvimento,

ajudará na compreensão de que as singularidades históricas determinam a modernização. Nos interessa, particularmente, na esteira do que foi colocado anterioremente, a ideia de combinação entre o tradicional e o moderno no contexto de surgimento do Estado-nação e na investigação das características de suas instituições, neste caso, da burocracia pública, como elemento indispensável às análises político-ideológicas feitas em relação à singularidade da modernidade periférica nas interpretações do Brasil.

Ultrapassado este plano inicial e prosseguindo na tentativa de especificar os processo singular de nossa modernidade periférica com foco na burocracia pública, concentraremos nossas análises em duas leituras específicas do processo de transformação social e político-administrativa do Estado brasileiro, sendo particularmente relevantes para as finalidades deste trabalho, a exposição das abordagens feiras por Oliveira Vianna, em *Populações Meridionais do Brasil* e por Raymundo Faoro, em *Os donos do poder*.

A escolha de Oliveira Vianna e Raymundo Faoro como referenciais teóricos se justifica pelo fato de que a proposição de leitura das singularidades brasileiras em ambos é completamente oposta, revelando o caráter indefinido, mencionado anteriormente. Como veremos adiante, Oliveira Vianna busca fundamentos no processo histórico brasileiro para sustentar a necessidade de uma configuração política autoritária, isto é, de um Estado centralizado que pudesse cooptar interesses diversos, com o objetivo de formar uma identidade nacional, inexistente em decorrência da configuração autônoma e polarizada de poder corporificada nas oligarquias rurais. Para Vianna, o Brasil só avançou nos momentos em que falou mais alto o governo central na condução dos negócios nacionais pelo aparato estatal, capaz de saber mais dos interesses nacionais do que as elites oligárquicas descentralizadas e caudilhistas, cujo interesse precípuo estava nas práticas capazes de afirmar seu poder político.

Em contrapartida, Raymundo Faoro, analisa o centralismo ibérico na condução da colônia brasileira, como principal herança na formação de uma adminstração que não representa o povo e que por ele não se sente representado, isto é, de uma burocracia estamental que funciona sob uma lógica patrimonial, fazendo uma leitura diamentralmente oposta à de Vianna: não temos uma identidade nacional por conta da exacerbação centralista governamental imposta pela colonização bragantina, que não possibilitou uma participação efetiva da população na condução dos negócios públicos, diante de uma administração que se distanciou da população, se revestiu em privilégios e buscava se manter no poder pela lógica do cargo público.

O propósito em fazer o cotejo entre estas duas abordagem é observar que, as diversas perspectivas de leitura histórica, enriquecem o objeto de pesquisa, abrindo o leque de contingências a serem avaliadas para fins de determinação da forma de exercício de poder da

burocracia pública no Brasil, isto é, da própria configuração do Estado brasileiro e, em úmta *ratio* da própria modernidade brasileira. Outrossim, entre as críticas formuladas por ambos os autores, nos interessa, exatamente, perquirir como eles enxergam o papel da burocracia pública, enquanto produto de suas respectivas leituras históricas no que se refere a forma pela qual consideram combinadas "tradição x modernidade" no contexto de formação do Estado brasileiro.

2 **A SINGULARIDADE E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NACIONAL**

O autor de *Construção Nacional e Cidadania* utiliza sua metodologia histórico-comparada para restringir ou qualificar o alcance de proposições teóricas, colocando em prática a lógica de utilização de conceitos "ideais-tipo", de matriz weberianas, buscando a individualização de conceitos universalmente aplicáveis, reconhecendo a existência de singularidades, das quais resultam respostas originais, sequenciais e contingentes aos problemas da modernidade (BENDIX, 1996, p. 19).

> Uma vez que esses conceitos [universalmente aplicáveis] têm derivação ocidental, é necessário repensá-los em termos da extensão e dos limites de sua aplicabilidade. Mas, pelo fato de serem selecionados de maneira a incluir as principais transformações da sociedade, eles podem servir também como uma estrutura dentro da qual um número considerável de bens e mais detalhados estudos adquirem maior significado. Esse uso crítico de conceitos familiares é aqui adotado na crença de que a mudança de ordem social das sociedades ocidentais pode fornecer fundamentos para estudos de mudança social fora da órbita ocidental – na medida em que generalizações prematuras de uma experiência limitada sejam evitadas (BENDIX, 1996, p. 39).

É dizer, através dessa abordagem Bendix utiliza conceitos universais como ponto de partida para análises de realidades distintas, especificando que os elementos da realidade investigada permitem singularizar o acontecimento social. Ao falar sobre a possibilidade de utilização de conceitos universais em sua análise, Bendix (1996, p. 38) explica a forma pela qual os utiliza:

> Como os conceitos de outras disciplinas, os conceitos sociológicos podem ser aplicados universalmente. O conceito de divisão de trabalho, por exemplo, refere-se ao fato de que o trabalho realizado numa coletividade é especializado; o conceito é universal porque não conhecemos nenhuma coletividade sem essa especialização. Quando se faz referência a um princípio da divisão do trabalho em horas extras – sem considerações de indivíduos particulares que realizam o trabalho e do modo como o trabalho é subdividido (seja por sexo, idade, habilitação ou seja o que for) -, chega-se a um significado do termo organização social. É possível permanecer nesse nível de conceitos universais.

Essa perspectiva permite analisar os dilemas da modernidade sem generalizações desnecessárias, ou melhor, objetivando individualizações, sobretudo na análise dos países "em

desenvolvimento", no sentido de perceber que são distintos os desafios enfrentados por estes, daqueles enfrentados por países centrais do capitalismo. Para Bendix, então, a generalização dos conceitos gera perda da utilidade analítica.

> A crença na universalidade dos estágios evolutivos foi substituída pela compreensão de que o *momentum* dos eventos passados e a diversidade das estruturas sociais conduzem a diferentes caminhos de desenvolvimento, mesmo quando as mudanças de tecnologia são idênticas (BENDIX, 1996, p. 35).

A conclusão é exatamente a de que singularidades relativas ao processo de modernização são determinantes para estabelecer a forma pela qual os países enfrentarão seus dilemas, a partir dos quais serão estabelecidos conceitos ideal-típicos de desenvolvimento, que levarão em consideração as questões relativas ao tempo, à estrutura e à construção nacional no passado e no presente.

Nessa perspectiva, tradição e modernidade não podem ser descritos como realidades dicotômicas e confrontantes do tipo "antes" e "depois", "velho" e "novo", sobretudo porque Bendix parte do pressuposto de que os estágios anteriores da sociedade informam seu padrão sequencial de transformação. Sobre a questão, o autor observa:

> Desse modo, a "sociedade industrial" não é o simples conceito que algumas vezes se supõe que seja; a industrialização das sociedades econômicamente atrasadas é uma questão aberta, e a ideia de tradição e modernidade como mutuamente excludentes é simplesmente falsa. A experiência mais genérica é de que as sociedades industriais modernas mantêm suas várias tradições divergentes. É, portanto, apropriado considerar o fenômeno do "desenvolvimento parcial" em termos positivos [...] (BENDIX, 1996, p. 42).

Logo:

> A industrialização e seus correlatos não são simplesmente equivalentes ao surgimento da modernidade à custa da tradição, de modo que uma sociedade "inteiramente moderna" carente de qualquer tradição é uma abstração sem sentido (BENDIX, 1996, p. 43).

Nesse ponto específico, também Rist (2008, p. 21) considera que "*It is necessary to reject the great divide between tradition and modernity, for modernity itself lies within a certain tradition*"[1].Essa perspectiva de estudos, segundo Bendix, oferece um aumento da possibilidade de compreensão através da formação de uma nova série de conceitos, repensados através da experiência própria de cada trajetória investigada, considerando os *insights* obtidos no passado para delinear o futuro, observando-se as consequências positivas e negativas decorrentes do processo (BENDIX, 1996, p. 43).

[1] Tradução livre: "É necessário rejeitar uma divisão entre tradição e modernidade, pois a própria modernidade carrega um resquício da tradição."

O que deve ser observado, contudo, ao considerar tradição e modernidade nestes moldes, é que:

> [...] se é verdade que houve impacto modernizante nas sociedades periféricas, a força das relações "pré-modernas" anteriores de certo modo "esquematizariam" o dado novo, implicando, ou a dominância das relações pré-modernas sobre as modernas, como ocorre na imensa maioria dos casos, ou ainda a proposição de um dualismo indeciso e cambaleante entre um e outro princípio de estruturação social, gerando uma confusão e indeterminação da análise que, muitas vezes, pela correspondência com a percepção inarticulada de preconceitos do senso comum, é precisamente uma das principais razões do seu poder de convencimento. (SOUZA, 2012, p. 93-94)

Portanto, justamente por se considerarem relevantes as vicissitudes específicas resultantes da combinação entre tradição e modernidade, os conceitos pertinentes à industrialização, à modernização e ao desenvolvimento são conceitos de aplicabilidade limitada, dado que as sociedades centrais do capitalismo, não se definem como sistemas naturais que impõem limites e leis invariáveis e que governam um processo-padrão, pré-determinado, de industrialização, modernização e desenvolvimento.

O que marca, então, na teoria de Bendix, é a forma singular pela qual os problemas decorrentes da modernização são enfrentados por cada sociedade é a maneira com que os Estados-nações enfrentam as questões de legitimação da autoridade, articulação de interesses e de organização da solidariedade.

É dizer, a construção de conceitos ideais-típicos de desenvolvimento e modernidade decorre, exatamente, do resultado único em que as sociedades combinam o tradicional e o moderno, sob a influência do processo de globalização hegemônica, no que se refere às alterações sentidas na relação entre a sociedade e as instituições, no caso, o Estado. Tal combinação entre tradicional e moderno, nesse contexto, é capaz de formar, deformar e extinguir estruturas de poder, modificar o campo social e seus atores, alterar as bases econômicas e a estruturação política, elementos que singularizam toda e qualquer trajetória.

É exatamente neste sentido que os Estados-nacionais são tão relevantes no contexto da modernidade. Importa para o processo de modernização a expansão da autoridade pública e da cidadania que forma o Estado-nacional a partir de uma organização "natural" da comunidade política, que combina, com sucesso, dominação e consentimento, já que "*do ponto de vista analítico, a autoridade e a associação constituem esferas de pensamento e de ação interdependentes, mas autônomas, que coexistem de uma forma ou de outra em todas as sociedades*" (BENDIX, 1996, p. 51)

A formação do ideal-tipo, portanto, é a forma pela qual Estados-nacionais se estruturam em termos da configuração de sua comunidade política no que se refere a esse binômio dominação-consentimento, cuja base não é um processo autoritário, mas sim de expansão da cidadania que maximiza liberdade, igualdade e/ou outros valores sociais, pré-requisitos básicos para o consentimento.

Logicamente, esse ideal-típico tem uma enorme gama de variáveis, que suscitam o confronto de experiências específicas para encontrar os padrões que norteiam a expansão da liberdade e de outros valores. Nesse sentido, a rede de inter-relações que distingue uma estrutura social das demais, é a formação e a transformação das comunidades políticas hoje denominadas de Estados-nacionais, sendo o exercício ordenado de uma autoridade nacional o fato central da construção de Bendix.

A propósito, a organização desse aparato institucional é de toda sorte relevante para Bendix (1996, p. 143), quando afirma ser o processo de burocratização o responsável pela possibilidade de um exercício ordenado de uma autoridade nacional, através do qual as principais funções do governo passam a ser vistos como funções de uma comunidade – do Estado-nacional, e não apenas advindas ou destinadas a classes privilegiadas, constituindo-se uma administração dirigida para regulamentações legais e administrativas. (BENDIX, 1996, p. 143)

> O processo de formação dos Estados nacionais é marcado pelo surgimento de uma ordem pautada em novas reciprocidades de direitos e obrigações e inspirada pela disseminação de ideias igualitárias e pelo processo de industrialização. Na ordem moderna, as relações de classe passaram a ser orientadas por um tipo de "autoridade individualista", baseada em vínculos impessoais e na lógica meritocrática. (LEÃO, 2010, p. 66)

Contudo, problemas podem decorrer dessa burocratização, sobretudo na forma como ocorre a definição de direitos e deveres de acordo com critérios impessoais, sempre sob forte influência de intepretações tendenciosas e individuais. Porém, o autor de *Construção Nacional e Cidadania* infere que na sociedade moderna há uma forte pressão para que as leis e os procedimentos possam ser aplicados a indivíduos e a grupos de maneira geral, solidificando uma administração impessoal que confira regularidade, imparcialidade e previsibilidade na condução do Estado, o que conferirá estabilidade social.

A forma de administração do Estado e, por via reflexa, a forma do exercício do poder, é determinante para identificar transformações, sendo relevante destacar que a formatação do aparato burocrático é, em si, um elemento essencial dessa perspectiva de conciliação entre o tradicional e o moderno, pois, enquanto local de exercício do poder, ele reflete um importante

processo de alteração social das relações de dominação e consentimento, haja vista o grande número de interesses organizados. (BENDIX, 1996, p. 175)

> Desta forma, na visão de Bendix, por um lado, a concessão dos direitos de cidadania compensa os indivíduos pelo consentimento em serem governados pelas leis impessoais da comunidade política nacional e, assim, serve de base para a legitimidade do exercício da autoridade moderna. Por outro, a burocracia pública impessoal e hierárquica reflete os efeitos da expansão da cidadania e da estrutura moderna de classes. Os dois processos são indissociáveis e se determinam mutuamente. (LEÃO, 2010, p. 67)

Isto posto, Bendix pretende definir modernização como as mudanças ocorridas durante um determinado período, passível de análise mediante o emprego de duas abordagens. A primeira, retrospectiva, que analisa o antes-e-depois como uma espécie variante do contraste entre tradição e modernidade e; a segunda, perspectiva, que procura lidar com contingências futuras através da busca de "chaves" para a compreensão da heterogeneidade da modernidade, com base na compreensão dos processos singulares de transformação, precisamente, na combinação entre dominação burocrática e a cidadania, dominação e consentimento.

3. A SINGULARIDADE DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO BRASILEIRA E A BUROCRACIA.

3.1 O PENSAMENTO DE OLIVEIRA VIANNA EM *POPULAÇÕES MERIDIONAIS DO BRASIL*: DAS OLIGARQUIAS RURAIS À UNIFICAÇÃO DO PODER

Inicialmente, sob uma perspectiva mais abrangente, o ponto central da obra parece ser o descrédito do autor com o regime liberal e federativo vigente no Brasil no período da Primeira República (1889-1930) para a construção de uma identidade nacional. As razões para essa convicção tem respaldo nas particularidades históricas de nossa organização social, que é política e econômicamente desarticulada, sendo parasitária – e este, diz ele, "*é o fato social mais interessante*" (VIANNA, 2005, p. 211) – às circunscrições dos polos de poder a que denomina de "clãs-rurais", representados pelos potentados locais, latifúndios autônomos, praticamente autossuficientes e soberanos, que logram vincular a consciência social do campônio e ditar uma psicologia política própria e determinante, na distribuição do poder e no exercício da cidadania (VIANNA, 2005, p. 228).

A partir da análise minunciosa de nossas instituições e considerando este diagnóstico crítico, Vianna (2005, p. 366) busca legitimar a propositura da centralização do Estado, em um regime autoritário, com vistas à unificação do povo em torno de valores comuns e de uma identidade nacional, afirmando:

> Esse alto sentimento e essa clara e perfeita consciência só serão realizadas pela ação lenta e contínua do Estado – um Estado soberano, incontrastável,

> centralizado, unitário, capaz de impor-se a todo o país pelo prestígio fascinante de uma grande missão nacional.

Pois bem. Passemos, então, para uma escala mais aproximada deste diagnóstico. O elemento central dessa desarticulação social e dessa não-vocação coletiva, parece estar centrado na figura dos polos de poder, sob os quais gravitam os acontecimentos sociais, os "clãs".

A lógica dos potentados rurais, segundo o autor de *Populações meridionais do Brasil* é a desmedida amplitude territorial dos domínios agrícolas e pastoris, que remontam à época da colonização e ao sistema de sesmarias, concentradas nas mãos de poucos senhores (VIANNA, 2005, p. 185). Ao longo do século IV, o isolamento das propriedades rurais geraram uma necessária complexificação de sua da economia, em direção à auto-suficiência (VIANNA, 2005, p. 189).

Esta autonomia orgânica do latifúndio, diz Vianna, simplifica a estrutura de classes das populações rurais (2005, p. 191) tornando-a politicamente estéril e acarretando a ociosidade do comerciante, relegando a atividade comercial a uma posição secundária; o impedimento da gênese de uma classe industrial agrícola que se beneficiasse desse comércio, como marceneiros, serralheiros e tecelões, dentre outros, enfim, impedindo que, no entorno dessas atividades, surgissem centros urbanas, condenando as aglomerações humanas estranhas ao latifúndio à estagnação. O motivo principal, é exatamente a extensividade do domínio rural, que desarticula a formação social independente (VIANNA, 2005, p. 202).

Considera Vianna que o surgimento, ainda que rudimentar, de uma classe média e de uma classe industrial, catalizada pela formação de centros urbanos e mercados consumidores minimanente estruturados, possibilitaria, nos moldes europeus, o desenvolvimento necessário às sucessivas transformações nas relações econômicas e políticas, mediante o fortalecimento de classes sociais que se articulariam e formariam centros independentes de poder.

Mesmo as "classes" livres, que não têm vínculos específicos com a nobreza fazendeira e que vivem completamente dissociadas da classe superior, mas que dependiam dos latifúndios para o trabalho, como o operário rural, o trabalhador assalariado e os foreiros, não formaram uma consciência política independente e mantiveram uma existência inarticulada e insolidária. A lógica, segundo Vianna, é muito simples, como todos dependem, de alguma forma, do aristocrata para viver, os interesses sociais gravitam em torno da manutenção dessas relações e não da sua modificação.

> Em síntese: *nem classe comercial; nem classe industrial; nem corporações urbanas*. Na amplíssima área de latifúndios agrículas, só os grandes senhorios rurais existem. Fora deles, tudo é rudimentar, informe, fragmentário. São os grandes domínios como que focos

> solares: vilas, indústrias, comércio, tudo se ofusca diante de sua claridade poderosa. (VIANNA, 2005, p. 193) (grifo original)

Os latifúndios, então, estariam caracterizados como polos de poder sobre os quais gravitam todas as relações sociais, fazendo com que, ao contrário do que ocorria no feudalismo "típico", o "tupiniquim", ao invés de realçar o papel das classes no meio social, unificou-as em uma estratificação despropositada e sem funcionalidade, submetendo todos à sua dependência.

> Sem quadros sociais completos; sem classes sociais definidas; sem hierarquia social organizada; sem classe média; sem classe industrial; sem classe comerical; sem classes urbanas em geral – a nossa sociedade rural lembra um vasto e imponente edifício, em arcabouço, incompleto, insólito, com os travejamentos mal-ajustados e ainda sem pontos firmes de apoio. (VIANNA, 2005, p. 206)

E conclui que: "*Compreende-se agora porque a servidão feudal, ou o semi-feudalismo peninsular, transplantado para aqui nos começos da colonização, não se radica nem frondeja numa completa hierarquia de classes*". (VIANNA, 2005, p. 205)

Está explicado, portanto, o motivo pelo qual Oliveira Vianna considera nossa sociedade desarticulada, política e econômicamente. Em sua visão, considera-se como elemento relevante para a construção de uma identidade política, a coexistência e o embate de classes, sobretudo a formação de uma classe média urbana e rural enquanto, nos moldes europeus, elementos que impulsionaram as mudanças socias. A simplificação da estratificação social norteada pela dinâmica dos potentados rurais, não permitiu o florecimento das pré-disposições necessárias ao surgimento e à articulação de classes. (ENGLANDER, 2009, p. 11)

É exatamente nesta perspectiva que se insere a lógica do "clã". O "clã" seria " *o grupo social que se constitui, desde o primeiro século, nos campos, em torno e sob a direção suprema do grande proprietário de terras*" (VIANNA, 2005, p. 210), cuja função capital seria proteger seus "súditos" contra a *anarquia branca*. Esta, por sua vez, seria o estado de dessasistência, de desamparo do homem comum e, até mesmo, das pessoas gradas e "homens bons", frente aos órgãos encarregados de levar a justiça aos rincões brasileiros, que "*rezavam sob a cartilha dos potentados locais"* (CORDEIRO, 2010, p. 65).

A dinâmica era a seguinte: se o indivíduo estivesse vinculado ao grande latifúndio, estaria regido pela organização social ali existente, gozando da proteção do senhor. No entanto, caso o indivíduo estivesse fora deste ciclo, não mais estaria vinculado ao senhor. Ora, como as organizações sociais mais desenvolvidas são exatamente os potentados rurais, é como se o indivíduo que não estivesse ligado a um polo de poder, estivesse em um vácuo normativo, sendo regulado pela "lei de ninguém", estando submetidos a toda-sorte de arbitrariedades e ilegalidades, o que, de certa forma, forçava a vinculação subserviente como mecanismo de

defesa e sobrevivência, originando uma solidariedade utilitarista em torno do grande senhor de terras. (VIANNA, 2005, p. 345)

> Eis aí a particularidade nossa, a particularidade da nossa organização social: todas essas classes rurais que vemos, no ponto de vista dos interesses econômicos, separadas, desarticuladas, pulverizadas, integram-se, na mais íntima interdependência, para os efeitos políticos. O que nem o meio físico, nem o meio econômico podem criar de uma forma estável, à semelhança do que acontece no Ocidente, cria-o a patronagem política, *a solidariedade entre classes inferiores e a nobreza rural*. . (VIANNA, 2005, p. 223-224)

Em razão deste traço marcante e singular de nossa sociedade é que, ao retornar ao ponto central destacado incialmente, Oliveira Vianna demonstra sua insatisfação com o modelo liberal e federalista de *self-government* da Primeira República. Sua crítica reside no fato de que a formatação federalista, em uma nação tipicamente oligárquica, geraria forte tendência à continuidade das relações polarizadas de poder em contraposição a qualquer projeto de unidade nacional. É o que considera Medeiros (1978, p. 161 *apud* CORDEIRO, 2010, p. 55):

> [o] liberalismo é repretidamente visto como prejudicial e danoso aos interesses da coletividade brasileira, por 'desagregador', 'desarticulador', 'dissolvente', isso tanto ao nível da nossa integridade territorial e política quanto ao da solidariedade social entre as classes. Liberalismo [para eles] continua sempre sendo sinônimo de regionalismo, de particularismos, de faccionismo, de separatismo, escudo por trás do que se escondiam os 'clãs feudais', 'parentais' e 'eleitorais', assim como toda a coorte de 'políticos profissionais' (alvo permanente da ironia de Vianna), reunidos em um trabalho em surdinha contra a coletividade e o Estado.

Vianna (2005, p. 245), em síntese, afirma:

> Prova frisante dessa verdade é este fato, que parece ser uma lei íntima da vida política da nacionalidade: *todas as vezes que tentamos realizar a emancipação dos nosso núcleos locais, essa emancipação degenera sempre no contrifugismo, no isolamento, na revivescência das antigas patriarquias locais*. (grifo original) (VIANNA, 2005, p. 345)

Para fazer um contraponto com o regime liberal da Primeira República, que carrega todo o peso das instituições políticas e da organização social típicas das especificidades brasileiras e, no intuito de legitimar a sua conclusão pela necessidade de um governo central, já adiantada no início desta seção, Vianna lança mão, à título comparativo, do modelo centralizado de governo existente no período imperial, que logrou unificar a ação do Estado contra a caudilhagem e manter um período de coesão, paz e tranquilidade política (FILATOW, p. 9).

Ao analisar o período da independência (1822) e a sucessão imperial no Brasil, a leitura feita pelo autor de *Populações meridionais do Brasil* é clara no sentido de inferir que, se não fosse a figura central, a presença imponente *d'El-Rei*, certamente a hegemonia

fluminense sobre as demais províncias não teria se concretizado e, certamente, a república também não teria sido fundada. Isso porque, diz Vianna, embora a típica moralidade nacional – provinciana – já borbulhasse em várias províncias, visando à conservação e à consolidação dos poderes locais, nenhuma delas ousou ir contra a pessoa do Imperador. (VIANNA, 2005, p. 315)

Diante dessa tensão constante entre localismo e o centro, o Rei assume, no contexto, uma função reguladora dos jogos dos partidos, que o coloca na condição de denominador dos clãs, repressor da caudilhagem local que, após 1841, é institucionalizada dentro das estruturas de representação políticas que são, em última instância, manipuladas pela Coroa. Neste parlamentarismo brasileiro, o Rei reina, governa e administra, submetendo o regime absolutista às aparência parlamentares para a manutenção do poder e do regime.

A condução do país durante o período Imperial é sintetizada por Oliveira Vianna como o contraponto político de todos os defeitos que pesaram à Primeira República e à sua carga histórica:

> D. Pedro nos dá meio século de progresso moderado, disciplinado, sadio. Meio século de paz, de tranquilidade, de ordem. Meio século de legalidade, de justiça, de moralidade. Pela atração da majestade imperial, contém o centrifugismo das províncias. Pela ascendência de seu poder pessoal, corrige a hostilidade, a intransigência, o exclusivismo das facções políticas. Pelo equilíbrio de seu espírito culto e prudente, modera as impaciências e os excessos reformadores, tão nocivos e perturbadores nos povos novos como o nosso. (VIANNA, 2005, p. 325)

Logo, é possível perceber que o liberalismo e o republicanismo simbolizavam, na sociedade brasileira, tudo o que remetia à colonização confusa e errática, polarizada nas oligarquias rurais, constituídas sob o regime do patronato e que tornavam os indivíduos desarticulados e subservientes aos poderes locais, sem identidade política e, por via reflexa, sem identidade nacional.

> Aqui, repetiu Vianna inúmeros vezes, qui neste país de proporções continentais onde a "alma ibérica" com suas tradições culturais foi submetida às pressões "do meio geográfico brasileiro e às características específicas dos processos de colonização e exploração econômica", gestou-se o homem brasileiro avesso ao grupalismo social. E esse homem novo, pela sua natureza um ser "criado" à sombra e à semelhança do senhor da casa grande [...] vivia e morria nesse pequeno feudo inteiramente voltado a um privatismo atávico, que não condizia com a essencia do liberalismo político [...] Portanto, Vianna repetia, que dada essa "natureza" do homem (a)político brasileiro, só havia uma solução para que o país não se desestabilizasse e fragmentasse de vez, que esse desfecho passaria necessariamente por uma forma de governo forte, autoritário e controlado por uma elite esclarecida, que o mantivesse coeso política e geografiamente. (CORDEIRO, 2010, p. 57)

Outro elemento torna-se relevante no contexto nacional analisado por Oliveira Vianna e para as pretensões deste trabalho. É a reiterada precedência do Estado em relação ao povo, cujos efeitos repercutem, diretamente, na assimilação do conceito de autoridade. As especificidades nacionais que delineiam a formação do poder público, também repercutem de forma particular e própria na psicologia das populações rurais em torno da organização administrativa e política no Brasil. Diz Vianna (2005, p. 362):

> Destas uma das mais interessantes é a antinomia flagrante que há nas atitudes dessas populações, quando diante dos representantes do poder geral e quando diante dos representantes do poder local. Elas são todas respeito, temor e reverência para com o poder central e as suas autoridades; mas revelam uma indissimulável repugnância em obedecer aos poderes locais e aos seus funcionários.

Nos moldes europeus, as autoridades locais surgiram em razão de um sentimento comunal, pela necessidade de proteção diante de agressões externas. Logo, essa autoridade foi efetivamente sentida e demandada pela comunidade. Essa interdependência em razão de um objetivo comum, possibilitou o surgimento de um conceito de Estado e de poder, completamente diferente daquele que se assentou no país. O principal desdobramento desta assimilação prévia da necessidade do exercício de um poder é, exatamente, a forma como este exercício é visto pela comunidade, como algo delegado por ela para a sua proteção, isto é, é uma autoridade exercida de forma completamente apartada da figura do indivíduo.

Do lado de cá, o oposto. Como nossa organização social já nasce completa, isto é, com a transposição de estruturas administrativas importadas de Portugal, a precedência do Estado em relação ao indivíduo não cria esta ideia de concessão em prol da comunidade. Há, ainda, a questão do domínio local dos potentados rurais que, como visto, arrregimentam influenciar sua circunscrição, sendo todo e qualquer exercício de poder sempre ligado à figura do senhor, cuja pessoalidade é o traço marcante do exercício da autoridade.

A conclusão, diz Vianna (2005, p. 364), é a de que não conseguimos intelectualizar, de forma suficiente, o conceito de Estado, não conseguimos amadurecer uma visão concreta de autoridade pública:

> Entre nós, essa distinção ainda não se fez lucidamente na consciência das massas. Confundimos os agentes do poder com o próprio poder; os representantes da autoridade com a própria autoridade; os órgãos de governo social com o próprio governo social. Daí a substituição muito amiudada do poder resultar em desprestígio do poder; a sucessão constante da autoridade; a mudança contínua de órgãos do governo produzir a desordem, a descontinuidade, a instabilidade do governo e da administração pública e emprestar à vida política do país a uma feição de anarquia permanente. (VIANNA, 2005, p. 365)

E é por esta razão, propugnando mais uma vez pela legitimidade e reiterando sua inclinação pela necessidade de um regime centralizador, que a ação do "poder pessoal" do monarca foi providencial, mantendo a tradição e o prestígio da autoridade, dando estabilidade ao país em meio ao conflito do poder central com as coligações faccionárias. Esta, portanto, é outra razão que demonstra a imaturidade política para o estabelecimento de um regime federalista na Primeira República, regime a partir do qual, diante de mais esta inarticulação social decorrente de nossa singularidade histórica, seria favorecida a continuidade dos poderes locais de dominação, e não a verdadeira unificação social.

A análise oliveiriana, como visto, parte da imperiosa necessidade do conhecimento da realidade nacional e da reconstrução histórica das instituições políticas, relações sociais e de poder ao longo de nossa colonização, do período imperial e da Primeira República, com a finalidade específica de atribuir cientificidade à constatação de premissas factuais e articulá-las com posteriores conclusões.

Em meio aos ricos relatos e detalhamentos históricos, o que deve ser observado é que o fundamento de todas as construções de Oliveira Vianna gravitam em torno da questão política (SANTOS, 2010, p. 281), isto é, do aparato político institucional enquanto modelo de constituição e estruturação da sociedade brasileira, com objetivo precípuo de, a todo o instante, caracterizar o descompasso entre a realidade nacional e as medidas civilizatórias importadas, dentre elas, o liberalismo-federalista da Primeira República, abordagem através da qual transparecem elementos relacionados à organização, à distribuição e ao exercício do poder, que interessam ao presente trabalho.

Logo, esta articulação não está solta na obra, isto é, não quer o autor constatar que nossa organização social se configura de uma forma, enquanto deveria ser de outra. Muito pelo contrário, penso que as asserções comparativas no decorrer da obra entre nossa realidade e as realidades européias ou anglo-saxãs busquem, exatamente, destacar o que é nosso e, assim, qualificar ainda mais as proposições que faz sobre a realidade política nacional, definindo os contornos de suas ideias de uma forma ainda mais perceptível.

Na visão oliveiriana, este modelo só faz sentido para alguns "idealistas-utópicos" que perderam a "noção de distintividade" por operar em dissonância em relação à realidade sociológica indicativa, privilegiando um ideal alienígena, ao invés de fatos e contingências apreciáveis pelo contato com a realidade (SANTOS, 2010, p. 282). É dizer:

> Esta realidade social nos ensina muita coisa. Entre as coisas ensinadas está esta: de que se, ontem, como agora, o problema da democracia no Brasil tem sido mal posto, é porque tem sido posto à maneira inglesa, à maneira francesa,

> à maneira americana; mas, nunca, à maneira brasileira (MEDEIROS, 1978, P. 162 *apud* FILATOW, p. 10).

Observou-se, portanto, na seção anterior que, o autor de *Populações meridionais do Brasil*, pretendeu contrastar a realidade nacional com a adoção de formas político-organizacionais de Estado, típicas do liberalismo descentralizado da Primeira República, coligindo elementos de nossa organização social como subsídio para fundamentar que determinado tipo-político não era adequado à formação do Estado nacional brasileiro, notadamente a inexistência de uma organização social que compreende estrutura e hierarquia de classes e limitações de cunho econômico e político, tanto na esfera individual, quanto coletiva. Constatou:

> Realmente, espírito público nunca existiu no Brasil. Entre nós, a vida política foi sempre preocupação e obra de uma minoria diminuta, de volume pequeníssimo em relação à massa da população (...). Organização de classes também não existia, como ainda não existe, capaz de dar ao processo eleitoral uma significação realmente democrática, à maneira britânica ou norte-americana (VIANNA, 2004, p. 37).

A proposição é clara: o autoritarismo. Adotando-se como exemplo de sucesso, o governo imperial, um Estado unitário, forte, centralizado, que pudesse agregar sentido nacional e formar uma indentidade. É este o ponto específico que penso ser fulcral para as finalidade do nosso trabalho e para o desdobramento das conclusões de Oliveira Viana. Como um regime autoritário seria instrumento de efetivação democrática?

A abordagem conhecida como *autoritarismo instrumental*, desenvolvida por Wanderley Guilherme dos Santos, preconiza que a ideia-chave para a concepção de um Estado centralizado, forte, seria, apenas e tão somente, a supressão dos elementos que dificultavam a implementação definitiva de um ordem liberal, isto é, seria instrumental exatamente porque não constituía um fim em si mesmo, mas uma forma de se criarem as condições necessárias para a adoção de políticas liberais. Uma vez presentes os pressupostos para a implementação de um regime democrático, liberal, a sustentação do Estado unitário perderia força e o regime, por via reflexa, seria modificado:

> O liberalismo político seria impossível na ausência de uma sociedade liberal e a edificação de uma sociedade liberal requer um estado suficientemente forte para romper os elos da sociedade familística. O autoritarismo seria assim instrumental para criar as condições sociais que tornariam o liberalismo político viável (SANTOS, 1978, p. 106 *apud* SANTOS, 2011, p. 281).

É dizer:

> Em um país marcado por um conjunto vicejante de particularismos e interesses abstrusos, a institucionalização da ordem supera as congêneres americanas pelo "espírito conservador e prudente" de sua realização, cuja

> figura exemplar e, de certa forma, historicamente de vanguarda, é o Imperador D. Pedro II. Paradoxalmente, ele se encontraria submergido por um estado de coisas onde prevalece a desorganização das classes, a ausência do espírito público e da liberdade civil. Desde o segundo império, o destino do Brasil apontaria, como se deduz da leitura de O Ocaso do Império (1925), para o lugar civilizatório das instituições estatais em oposição à política dos interesses particularistas que já se viam, então, e que eram representados idealística e ideologicamente pelo espectro liberal (CARVALHO, 1993, p. 22-23 *apud* SANTOS, 2011, p. 281).

No entanto, ao considerar tal construção, fica latente a ambiguidade existene no pensamento de Vianna: *Se democracia e autoritarismo são termos antitéticos, ele não os vê assim; daí a ambiguidade instalar-se em uma obra que, a primira vista, é sólida e homogeneamente autoritária* (SOUZA, 2008, p. 128 *apud* FILATOW, p. 6).

O mais interessante, porém, é que ao tempo em que Oliveira Vianna associa democracia e autoritarismo, ele desassocia o liberalismo político do regime democrático, fala em uma democracia "adequada" à sociedade brasileira. Mas que tipo de democracia Oliveira Vianna idealiza como alternativa à democracia liberal? (SILVA, 2008, p. 258) Uma espécie de "democracia corporativa", seria a resposta. Diz o próprio Oliveira Vianna:

> Do que se trata é precisamente de armar o Estado, ou melhor, os responsáveis pela direção política e administrativa da Nação de elementos seguros de informação técnica e experimental sobre as necessidade do povo e as realidades dos nossos grandes interesses coletivos: é o que Laski chamaria de 'organização da informação'. Para isso o que cumpre fazer é pedir aos grupos organizados – tanto profissionais como culturais – a sua colaboração, chamando-se para junto do Estado, dando-lhes um lugar preeminente nas suas atividades [...] justamente o lugar preeminente que, por um equívoco secular, temos até agora dado aos partidos. (VIANNA, 1939, p. 220-221 *apud* SILVA, 2008, p. 259)

Esta democracia seria alcançada para o autor como forma de submissão – como já tratado na seção anterior – da coletividade à nação de forma dogmática: na institucionalização dos interesses das corporações em torno dos problemas de ordem nacional (SANTOS, 2010, p. 285). Nesta "democracia de opinião organizada", são os interesses das associações e corporações profissionais, dos diversos setores de relevo na esfera econômica, que serão representados pelo Estado, e este, na qualidade de proprietário do conhecimento necessário para processar os anseios e as necessidades de forma técnica, objetiva e eficaz, representará os interesses particulares sob a perspectiva das diretrizes nacionais (SILVA, 2008, p. 259).

Uma última observação. Se a concepção de Oliveira Vianna seria pela constituição de um aparato estatal coorporativo para a síntese das demandas sociais, via organizações – política e econômicamente engajadas – a responsável pela sua condução institucional seria, exatamente, a burocracia estatal, técnica e "sociologicamente iluminada".

3.2 **O PENSAMENTO DE RAYMUNDO FAORO EM *OS DONOS DO PODER*: O ABRAÇO PATRIMONIALISTA LUSITANO NA FORMAÇÃO DO BRASIL.**

O autor de *Os donos do poder* tem com empreendimento principal justificar a formação do Estado brasileiro e o descompasso entre o Estado – suas estruturas de poder – e a sociedade, herança lusitana cuja origem remonta, para além do processo de colonização brasileiro, a própria formação do Estado português. A preocupação não é o Estado em si, mas a formatação que ele assume, com foco na gênese das estruturas de poder do Estado lusitano. (COHN, 2012, p. 10)

Através da compreensão dos nexos causais que mostram como as relações de poder lograram apresentar os contornos do que são atualmente, em razão do tempo e das transformações históricas, Faoro busca comprovar a formação de um Estado patrimonial e, por via reflexa, de um aparato burocrático estamental, estrutura viva até os dias atuais, cuja configuração justifica uma tensão identitária entre Estado e sociedade, esta se submete ao aparato burocrático na condução do Estado-nacional mas que com ele não se vincula voluntariamente, senão pelas origens de dominação e inarticulação política, dadas pela supressão constante do domínio unitário monárquico lusitano.

Portugal revela uma conformação das estruturas de dominação diferente das demais nações ocidentais europeias, sobretudo por não ter vivenciado um regime feudal (FAORO, 2012, p. 37). A constatação decorre das particularidades na formação do Estado lusitano que, plasmado pela guerra contra sarracenos e espanhóis, teve como figura central o rei, chefe de guerra, cujo exercício do poder de "*reignare*", suprimiu a autonomia dos demais senhores de terras, que exerciam apenas o domínio sem capacidade de governar, das propriedades territoriais por ele arregimentadas; bem como submeteu a burguesia comercial aos seus desígnios, sendo o empreendimento comercial mera concessão real e não empreendimento naturalmente privado. Este quadro, diz Faoro (2012, p. 18), "*fixou o leito e a moldura das relações políticas, das relações entre o rei e os súditos"*.

Através desta administração centralizada, houve a emancipação do Estado da sociedade, é dizer, com a autonomia real (propriedade) e financeira (comercial), o Rei logrou dissociar a existência do Estado das demais forças políticas suprimidas pelo seu poder centralizador, criando o Estado como instrumento hábil para perpetuar sua dominação. Dessa forma, o Estado passa a ser uma entidade formada pela conformação do poder monárquico, unitário, produto da centralização da dominação monárquica sobre o campo político e econômico. Explica o autor, fazendo uma contraposição do regime patrimonial português e ao feudal:

> 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. Dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para funcionário, tomará relevo a expressão. Além disso, o capitalismo, dirigido pelo Estado, impedindo a autonomia da empresa, ganhará substância, anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, de livre contrato, livre concorrência, livre profissão, opostas, todas, aos monopólios e concessões reais. (FAORO, 2012, p. 35)

Esta esquematização é de sobremaneira diferente daquela vivenciada nos países cuja origem do capitalismo moderno foi estruturada a partir de uma moldura feudal, na medida em que:

> O feudalismo não cria, no sentido moderno, um Estado. Corporifica um conjunto de poderes políticos, divididos entre a cabeça e os membros, separados de acordo com o objeto do domínio, sem atentar para as funções diversas e privativas, fixadas em competências estanques. Desconhece a unidade de comando — gérmen da soberania —, que atrai os fatores dispersos, integrando-os; apenas concilia, na realização da homogeneidade nacional, os privilégios, contratualmente reconhecidos, de uma camada autônoma de senhores territoriais. (FAORO, 2012, p. 36)

Consolidado o Estado, a centralização do poder sobre a terra e sobre o comércio na figura do monarca, possibilitou que a autoridade real fizesse concessões aos súditos, seja por motivos militares ou fiscais, formando um aparato administrativo que lhe era diretamente submetido, posto que por ele diretamente designado, dada a distribuição de cargos públicos, monopólios e privilégios comerciais, formando-se assim, um estado patrimonial.

No entanto, a consolidação da monarquia portuguesa e a passagem de um domínio baseado na tradição para um fundamentado na distribuição de cargos e favores, isto é, de um Estado patrimonial para um Estado patrimonial de estamento, terá seu ponto culminante com a Revolução Portuguesa de 1385, no reinado de Dom João I (Mestre de Aviz), com o início da dinastia Aviz (1385/1580) (SOUSA, 2013, p. 58).

A necessidade de direcionar os negócios da coroa para a navegação marítima, fizeram amadurecer um quadro administrativo de caráter ministerial. Com isso, há um deslocamento do poder do Estado, que passa de uma matriz real (poder baseado na propriedade) à uma matriz econômica (Estado como agente econômico), forçando as casas senhoriais a lançarem-se nos empreendimentos comerciais-marítimos, bem como incentivando certas atividades industriais, buscando expandir as possibilidades do mercado interno. Para tanto, o Estado estrutura

organização político-administrativa juridicamente racionalizada, numa corporação de poder classificada por Faoro como estamento. (FAORO, 2012, p. 60)

> Há, com a emergência do fenômeno, um tipo de Estado que não se confunde com o Estado absoluto, bem como com um tipo de comunidade dirigente do grupo de funcionários. As duas realidades, absolutismo e funcionalismo, estão em germe no Estado patrimonial de estamento, sem com elas se identificar.
> [...]
> O estamento — estado-maior da autoridade pública — apressa, consolidando-a, a separação entre a coisa pública e os bens do príncipe. O reino não é mais o domínio do rei: o soberano é o domínio da nação. Os delegados do rei, com direitos próprios que o estamento prestigia, não representam sua casa, senão o país (FAORO, 2012, p. 63).

O estamento, afirma o autor (2012, p. 107), configura governo de uma minoria, no qual apesar de poucos dirigirem e controlarem, infundem seus padrões de conduta sobre muitos, sem, contudo, exercer tal poder representando-os. Independem de justificação para legitimá-lo jurídica ou moralmente, operando de cima para baixo, sem autenticidade social.

Nesta nova organização administrativa, as classes tradicionais – clero, nobreza territorial, burguesia – reduzidos ao domínio da Coroa, tinham como mote principal a entrada nos círculos ministeriais, isto é, a pretensão de comandar junto com o Rei. Poderiam fazer parte desta órbita de decisão política quatro classes de pessoas: os prelados, fidalgos, letrados e cidadãos, destacando-se a prevalência dos letrados que inicialmente estavam à frente da chancelaria – secretaria onde se lavravam e registravam os diplomas régios – e posteriormente se tornaram titulares exclusivos de grandes cargos embrionariamente ministeriais. (FAORO, 2012, p. 64-65)

Especificamente no que concerne aos letrados, destaca-se o papel dos legistas na defesa da legitimidade do trono de Dom João I, na Revolução Portuguesa, como fator importante e decisivo para sua preponderância no curso da instalação de um regime patrimonial de estamento, insurgindo com maior voz no zelo pela supremacia do poder nacional, em detrimento à nobreza e ao controle do poder econômico, submetendo as demais classes ao seu papel racionalizador. Este processo racionalizante comandado pelo legistas, levou a burguesia à perda de sua imunidade fiscal; à aristocracia rural a ser subjugada pelo princípio da inalienabilidade dos bens da Coroa, inclusive com a possibilidade de as propriedades doadas pudessem ser reavidas à “troco de moeda deteriorada”; o exército passou a ser uma função pública, remunerada e exercida independentemente de consentimento; inclusive levou o próprio soberano a ser despojado da marca proprietário do reino, para se tornar seu administrador, defensor e zelador, isto é, o principado eleva-se acima do príncipe. (FAORO, 2012, p. 65-66)

> O conglomerado de direitos e privilégios, enquistados no estamento, obriga o rei, depois de suscitá-lo e de nele se amparar, a lhe sofrer o influxo: a ação

> real se fará por meio de pactos, acordos, negociações. No seu seio, haverá a luta permanente na caça ao predomínio de uma facção sobre outra; a teia jurídica que o envolve não tem o caráter moderno de impessoalidade e generalidade; a troca de benefícios é a base da atividade pública, dissociada em interesses reunidos numa única convergência: o poder e o tesouro do rei. Sobre a nação, acima de suas classes, de seus grupos e de seus interesses — este o ponto fundamental a fixar — uma comunidade, que fecha-se sobre si própria, comanda e dirige, pronta para as grandes empresas. (FAORO, 2012, p. 66)

Este foi o ambiente que possibilitou a expansão ultramarina. Apesar da importância da religião, cujo peso ideológico é inegável em Portugal do século XV, unindo o homem a Deus numa causa nacional de expansão e evangelização, a congregação de interesses que viabilizou as grandes navegações não poderia ter agido sem o comando superior, representado pelo estamento, dando-lhe as reais vestes de um capitalismo de Estado.

Para além disso, como a Coroa monopolizava a usura, sendo a única capaz de emprestar dinheiro, logrou êxito em financiar toda a expansão ultramarina, mediante critérios estabelecidos pelo estamento, fazendo parte de todos os lucros gerados pela atividade comercial, subjugando a burguesia comercial ao seu aparato burocrático, o que culminou em um capitalismo monárquico, isto é, com o monopólio do comércio pelo Estado português.

No entanto, este capitalismo guiado pelo Estado não conseguiu dar lugar de destaque à livre iniciativa da empresa. Em verdade, diz Faoro (2012, p. 76):

> [...] o encadeamento das circunstâncias históricas, que parte do patrimonialismo e alcança o estamento, fecha-se sobre si mesmo, com a tutela do comércio de trânsito, fonte do tesouro régio, do patrimônio do rei, da fonte das rendas da nova aristocracia [...]

Isto é, quando parecia que o Estado tinha encaminhado sua posição no sentido de possibilitar a perpetuação do capital, com o estamento, na verdade este próprio estamento – filho legítimo do Estado patrimonial, continua Faoro – manteve as rédeas do Estado, restringindo ainda mais a participação privada no setor, não reinvestindo na atividade o lucro dela advindo e não organizando sua burocracia na forma de empresa.

A atividade mercantil, portanto, não conseguiu permitir a acumulação de capitais no país, tendo em vista que as mercadorias apenas transitavam por Portugal e logo saíam para as manufaturas em outras cidades europeias. Justifica-se isso, na persistência da mentalidade medieval, que não reconhecia o poder do dinheiro sem articulação na ordem estatal e no estamento. Somente no século XVIII, já em plena decadência do comércio ultramarino, o mercantilismo praticado de fato, conquistou o espírito da sociedade portuguesa. (FAORO, 2012, p. 79)

> As atividades econômicas, os interesses, os contratos não se reduzem, dentro desse contexto social, ao ganho, ao lucro e às vantagens materiais. Tudo se subordina à glória, à honra, ao incremento dos valores que o estamento corporifica, atolado na cobiça mas com a cabeça nas nuvens (FAORO, 2012, p. 87)

Ainda nesse mesmo sentido, pouco foi a contribuição do direito português, que não primava em resguardar as relações comerciais e privadas, mas apenas e tão somente à estrutura administrativa, ao aparato real na condução deste capitalismo politicamente dirigido. Aqui, outro descompasso. A unidade do direito nada tem a ver com a unidade de mercado. Serve apenas para plasmar a vontade do príncipe, que alterava o regime jurídico de acordo com a sua conveniência sem se prender às resistências dos interessados, havendo à rigor, apenas direito administrativo.

> O capitalismo comercial, politicamente orientado, só ele compatível com a organização política estamental, sempre gradativamente burocrática, ajusta a si o direito, limita a ideologia econômica, expande-se em monopólios, privilégios e concessões. [...] O Brasil, de terra a explorar, converte-se, em três séculos de assimilação, no herdeiro de uma longa história, em cujo seio pulsa a Revolução de Aviz e a corte de dom Manuel. (FAORO, 2012, p. 87)

Este capitalismo orientado, como infere Faoro, continuou a ser retratado no ambiente de colonização do Brasil, no qual as relações entre capitães-governadores e o rei continuaram a ter um acentuado cunho patrimonial, pré-moderno, é dizer, os estímulos concedidos ao desenvolvimento da colônia se davam em prol do recolhimento de benefícios futuros pela Metrópole, seja pela arrecadação fiscal, mediante a instalação de uma burocracia, na pessoa do feitor ou almoxarife, seja no estabelecimento do monopólio comercial.

Não obstante, permanece visível na colonização brasileira a estrutura estamental típica da metrópole. O estamento, descolado da sociedade, dos acontecimentos da realidade e do próprio Estado, edita a organização administrativa antes mesmo da colônia estar povoada, isto é, a realidade é criada pelo regulamento, de forma que a economia e a sociedade se amoldarão ao abstrato império das ordens régias, sendo a América um reino a moldar e não um mundo a criar. (FAORO, 2012, p. 143)

Marca, também, o período colonial, no século XVI, a instalação de Municípios, desprovidos de qualquer autonomia, cuja finalidade era frear os excessos da aristocracia e para arrecadar tributos e rendas ao quadro da monarquia centralizada, gerida pelo estamento cada vez mais burocrático. Importante observar, também, a instalação da alfândega, que demonstra a superioridade do rei enquanto cobrador de impostos enquanto fazia cumprir de forma ressonante as Ordenações. Diz Faoro que:

> A colonização e a conquista do território avançam pela vontade da burocracia, expressa na atividade legislativa e regulamentar. Desde o primeiro século da história brasileira, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias. A terra inculta e selvagem, desconhecida e remota, recebe a forma, do alto e de longe, com a ordem administrativa da metrópole. (FAORO, 2012, p. 173)

De fato, a relevância da burocracia legislativa e regulamentar transparece na colônia enquanto elemento disciplinador, domesticando turbulências e reafirmando a submissão ao soberano. Com essa finalidade, inevitável foi a expansão dos cargos públicos na colônia, corporificado em *"uma imensa cadeia, formada aos pés do rei e alongada a colônia"*, que "*penetra em todas as atividades"* (FAORO, 2012, p. 235).

Já no século XIX, com a vinda da família real para o Brasil, fugida dos avanços napoleônicos sobre o reino de Portugal, a situação sólida da relação metrópole-colônia se esvanece rapidamente. Com as modificações econômicas implementadas sobretudo pela abertura dos portos, recrudesce na colônia o sentimento liberal, fruto do contato com outras economias capitalistas, sobretudo a inglesa e a americana, capitaneado pela oligarquia rural que, ao fim e ao cabo, já estava muito mais ligada – de forma independente – com o comércio Europeu do que com Portugal.

Junto com a realiza lusitana, veio o séquito de lá importado. Os fugitivos desempregados logo foram enquadrados dentro da administração real da colônia, aos moldes da metrópole, isto é, a estrutura administrativa da metrópole foi reproduzida na colônia de forma completamente irrefletida, arranjando-se segundo o Almanaque de Lisboa, sem nenhuma atenção ao país em que se estabelecia:

> A obra de modernização, empreendida pelas mãos de Pombal e dos portugueses europeizados, se substituía, na colônia, o retorno às velhas tradições obsoletas. Os reinóis transmigrados, arrogantes e desdenhosos da terra, doidos para volver às delícias lisboetas, não compreendem o país e o tratam como uma conquista a explorar. Os vícios e abusos atravessaram o Atlântico, para o "cômodo plagiato e cópia", para maior carga do Tesouro e maiores ônus sobre a população nativa. (FAORO, 2012, p. 289).

E, por isso:

> A transmigração superpôs à estrutura social existente a estrutura administrativa do cortesão fugitivo, com os "renovamentos das supérfluas velharias de uma sociedade desfibrada, em que a burocracia se tornará o ideal da vadiagem paga" (FAORO, 2012, p. 295).

Ao passo em que colônia e metrópole passam a identificar-se cada vez menos em torno da ideia de dependência e com a instalação da carapaça transmigrada, isto é, a burocracia fugitiva, nos moldes do obsoleto Almanaque de Lisboa, consolida-se em definitivo o afastamento entre Estado e sociedade. O Estado firma-se em fundação real mesmo com a

independência e a sociedade, parcamente representada – se é que se pode falar em representação – pelas oligarquias locais, cuja pretensão era apenas de consolidar seu poder pelas vestes da bandeira liberal, deixando todos os demais atores sociais à margem do processo de consolidação deste novo momento independente do Brasil.

Sob a vigência da Constituição de 1824 esta desvinculação passa a ser mais perceptível. Sob os auspícios do Poder Moderador, Dom Pedro comanda os setores administrativos soberanamente, especialmente os Ministérios, cujos representantes nomeia e exonera sem maiores problemas. A rotatividade dos representantes, da cúpula estamental que lhe cercava nos ditos Ministérios demonstra, além da tentativa de se adaptar às efervescências próprias do momento, a fraqueza política e a instabilidade de seu governo, carente de representatividade popular. Diz Faoro (2012, p. 342) que, o insucesso de Dom Pedro na condução do império, apesar dos sentimentos sinceros de nacionalidade:

> [...] o emprego que fez de forças estrangeiras; as condições com que celebrou o tratado de 1825; a contínua ingerência nos negócios de Portugal; a instituição do gabinete secreto; a nomeação de portugueses naturalizados aos mais altos empregos do Estado, com a suposta exclusão dos brasileiros natos, haviam suscitado, entre um povo cioso, a desconfiança de que o próprio monarca ainda era português de coração.

Após a retirada de Dom Pedro, entra em cena a regência do Padre Feijó, que desempenhou um papel importante firmando a supremacia do governo civil e garantindo em meio à pressão e aos devaneios liberais anglo-saxônicamente importados, a integridade nacional e a unidade de comando dentre as várias facções dispersas no parlamento, formando uma facção moderada no governo. (FAORO, 2012, p. 350).

A Câmara dos Deputados, por sua vez, mais progressiva, também teve papel relevante na aprovação de medidas – mais especificamente duas – na reformulação do poder e na redistribuição de certa autonomia aos municípios e às provinciais, como forma de implementação dos ideais liberais, com a aprovação do Código de Processo Penal, de 29 de novembro de 1832 e com o Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834.

O Diploma de 32, ao contrário das Ordenações Filipinas, dá ao localismo papel relevante, precipuamente aos chefes locais, que teriam agora autonomia e autoridade sobre a justiça e o policiamento, dado que o juiz de paz era autoridade eletiva e o juiz de direito, comandante do policiamento que, embora nomeado pelo imperador, era figura diminuta e "menor" que o juiz de paz, eleito sob os auspícios do poder econômico dos fazendeiros e latifundiários, verdadeira semente do caudilhismo:

> "Dessa contrafação do self-government americano não é, porém, a ordem que sai, como não podia sair; mas, sim a intranqüilidade, a violência, a desordem

> e, por fim, a anarquia. Entronizados nos cargos locais, fortes pela enorme força política que o Código de Processo lhes dá, os potentados territoriais renovam, como no II século, as suas tropelias e vinditas. Os nossos sertões mais uma vez se alastram do fogo das lutas de facções. Mais uma vez o sangue fratricida avermelha os nossos campos. — 'E impossível que deixeis de conhecer todos os excessos dos juizes de paz' — diz um político daquela época de pavor e odiosidade. (FAORO, 2012, p. 353-354).

Já o Ato Adicional, modificou a Constituição de 1824 e teve como marca principal a criação das Assembleias Legislativas provinciais, proporcionando maior autonomia às Províncias em nome de uma pretensa conciliação com os liberais mais extremados, embora ainda mantivesse a figura da Regência Una. Considera Faoro (2012, p. 355), contudo, na esteira das modificações introduzidas pelo Código de Processo Penal, que "*O Ato Adicional é o resultado mínimo de uma grande vertigem, de uma larga tormenta: constitui o fechamento do círculo da quase autarquia das fazendas projetadas no mundo político*".

As consequências dessa projeção são bem colocadas ao afirmar, o autor, seus mandos e desmandos na condução liberal de sua política caudilhista:

> Recorria o governo (central) à única arma que lhe Fora deixada. Suspendia e mandava responsabilizar o empregado que não executava ou iludia as suas ordens, muitas vezes acintosamente e de acordo com a parcialidade à qual pertencia. Era este acusado pelo promotor filho da eleição em que triunfara a mesma parcialidade. Era-lhe formada a culpa pelo juiz de paz do mesmo partido. Se por acaso era pronunciado, era julgado pelos jurados apurados pelo juiz de paz e presidente da Câmara eleitos pelo mesmo partido. Este estado de cousas, e as absolvições acintosas que se seguiam, acabavam de desmoralizar a autoridade superior. Ou o governo central havia de passar pelas forcas caudinas, nomeando o presidente que se queria, ou a luta se abria, e tomava grandes proporções. Daí a origem das rebeliões e sedições que derramaram tanto sangue, exauriram os cofres do estado e produziram tantos ódios. (FAORO, 2012, p. 356).

Ambas as medidas de "avanço" político, na ausência de um efetivo exercício central do poder, levaram a que as autonomias de cunho liberais pleiteadas em nada se parecessem com àquelas do *self-government* anglo-saxão, tendo ela sido erigidas sob forças atomizadas, isoladas e não solidárias das facções locais, cujo meio de controle e submissão da população era exatamente o emprego público, como meio de ação e influência:

> O cargo público, a velha realidade do estamento, será o único foco de poder, poder que dá prestígio, enobrece, propicia e legitima a riqueza. Para conquistá-lo e para conservá-lo desencadeiam- se as energias, ferozes ou manhosas, de acordo com as circunstâncias e com a oportunidade. (FAORO, 2012, p. 357).

O liberalismo brasileiro, dessa maneira, troca o despotismo do trono para o despotismo do juiz de paz, e conforma no sistema jurídico a expressão particularista dos senhores de terras na expressão da autonomia local, cujo uso do emprego público, mais uma

vez, revela-se esteio de dominação e de manutenção do poder, incitando novamente o caudilhismo.

Contra as reformas liberais, veio no período da Regência a reação conservadora em três golpes: a Lei de Interpretação, de 12 de maio de 1840 que modificou as disposições do Ato Adicional; a reconstrução do Conselho de Estado, com a finalidade de amparar o exercício do Poder Moderador e; a reforma do Código de Processo Penal, de 3 de dezembro de 1841. A lei de interpretação limitou a autoridade das assembleias provinciais, possibilitando a criação da polícia uniforme em todo o império e a militarização da guarda nacional, burocratizando-se todo o aparato anteriormente à serviço dos caudilhos e trouxe-o para debaixo do comando do governo central. Com a reforma do Código de Processo Penal, o poder central a submete os comandos locais aos seus desígnios, retirando a autonomia dos juízes de paz e colocando-os sob o comando da autoridade policial, já submetida ao poder central. Dessa reforma, diz Faoro (2012, p. 383-384):

> "Toda a autoridade se burocratiza – do inspetor de quarteirão ao ministro –, articulada hierarquicamente de cima para baixo. Os poderes privados, emergentes das fazendas, são eliminados, confundidos com anarquia. Os liberais [...] veem tudo ruir com as leis de 1840 e 1841. A liberdade – isto é, a autonomia das influências locais – estava morta".

Por fim, a reconstrução do Conselho de Estado possibilitará que este, junto com o Senado vitalício comande, sob a autoridade do imperador, a polícia e o aparato burocrático – a administração do país –, possibilitando que o estamento ocupe novamente lugar de destaque, perdido com a queda de D. Pedro e assim refaça as bases para o retorno da monarquia, o segundo reinado.

Permanece, mesmo sobre o predomínio do poder soberano, legitimado no Poder Moderador e mesmo sobre os embates políticos entre os partidos conservadores, liberais, democratas e republicanos uma camada político-social velada neste jogo político: o estamento burocrático, incorporado ao Brasil no modelo lusitano, emigrado e afrontoso. Firma-se realidade na ideia geradora e fundamental de onipotência do Estado, imprimindo-lhe movimento, turvando olhar e murando os ouvidos do imperador, formando uma camada dirigente, que governa, comanda, barganha e transige. (FAORO, 2012, p. 445).

Os letrados, bacharéis, cunhados nos edifícios de Olinda, São Paulo, Recife e nas escolas do exterior são necessários à burocracia, indispensáveis aos cargos, chave do governo e da administração – aliás, se tornam letrados para conquistar o cargo, para galgar o parlamento. "*Dessas circunstâncias se dessa massa se compõe a aristocracia, não só a dos títulos e das*

condecorações, – diz Faoro (2012, p. 447) – *mas a do governo. Ela assenta sobre séculos e se alonga no patronato*:

> A nossa aristocracia – observam as *Cartas de Erasmo* – é burocrática: não que se componha somente de funcionários públicos; mas essa classe forma a sua base, à qual adere, por aliança ou dependência, toda a camada superior da sociedade brasileira.

A aristocracia que forma a base da burocracia, não é em si o estamento superior, o patronato. Este, na verdade, é representado pelo aparelhamento, o instrumento em que a aristocracia se expande e se sustenta, ilhada da sociedade, superior e alheia à ela, indiferente a sua miséria, cuja permanência não convence as inteligências, mas domestica as vontades; não é e nem representa o povo brasileiro, mas tem o arbítrio de fazer e desfazer das massas que habitam o império uma nação artificial (FAORO, 2012, p. 449), atuando sob a lógica da "*permanência no poder. O núcleo político adquire maior consistência na vitaliciedade, assentada principalmente no Senado"* (FAORO, 2012, p. 451).

Na visão de Faoro, a onipotência do Estado, que tudo sabe, administra e provê gera um ciclo vicioso que sustenta a permanência da burocracia: é que se legitima – a burocracia – na incapacidade do povo – que pensa que o Estado não é ele, mas uma entidade maior, abstrata e soberana – de dar rumo à própria vida política e social e, ao fazer isso, impede que o povo participe do sistema, afastando-o constantemente. Temos então aquele que não participa porque não tem capacidade e, não adquire capacidade pois aquele que participa deixa a participação cada vez mais distante.

Especialmente no segundo reinado, o dirigismo do Estado na economia cria as condições para a expansão do aparato burocrático. O desenvolvimento do Estado empresarial e a sua qualidade de fomentador da economia, gera empregos e cria cargos, tais posições precisam ser preenchidas para suprir as necessidades administrativas. Logo são criadas escolas, faculdades para formar bacharéis no intuito de preencher os cargos. (SOUSA, 2013, p. 67)

> A intervenção do governo não se circunscreve às finanças e ao crédito. Ao contrário, desse centro ela se irradia sobre todas as atividades, comerciais, industriais e de melhoramentos públicos. O Estado autoriza o funcionamento das sociedades anônimas, contrata com os bancos, outorga privilégios, concede estradas de ferro e portos, assegura fornecimentos e garante juros. (FAORO, 2012, p. 496).

Não obstante é importante observar a ascensão do Exército Nacional, com papel decisivo na abolição da escravatura, derrubada da monarquia e implementação da República, ganhando relevo precipuamente após a Guerra do Paraguai. Quando proclamada a República, o Exército absorve a Guarda Nacional e firma-se como parte do estamento burocrático, intensifica seu papel de tutelador da nação, sendo influenciados tanto por liberais, quanto

republicanos. Tal influência viria a ser controlada posteriormente pela "política dos governadores", na qual as milícias estaduais tinham a função de neutralizar o exército. Assim o Estado continuaria a regular a economia, direcionando-a e intervindo em prol dos produtores de café. (SOUSA, 2013, p. 67/68)

Durante todas fases atravessadas pelo Brasil, o que permanece patente no pensamento de Faoro é a inegável presença portuguesa em nossa história – para utilizar uma expressão do próprio Faoro – um "abraço" lusitano sufocante, apertado e duradouro. Esta presença se faz marcante pelo domínio patrimonial e, posteriormente, pela assimilação do capitalismo industrial com a burocratização deste elemento cultural português, que se transmuta em patrimonialismo estatal, institucionalizando-se em burocracia. A burocracia estatal, transforma-se numa unidade estamental, isto é, que governa com autonomia e com objetivos próprios mesmo, na esfera econômica, política e financeira. (FAORO, 2012, p. 826).

Este elemento estamental, que governa de forma autônoma, logra adaptar-se as transformações históricas e permanecer enquanto elemento de sua própria síntese, buscando sempre um espaço para se acomodar e se expandir, se ajustar em meio às modificações internas ou externas. Seu desligamento da sociedade é que faz o autor de *Os donos do poder* sustentar um descompasso entre Estado e Sociedade.

> Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio. (FAORO, 2012, p. 834).

A compreensão deste fenômeno está exatamente no papel que este estamento desenvolve, quer dizer, sua função não é representativa e nem tampouco meramente burocrática, embora esteja embutida naquele aparato, utiliza-se da técnica e do padrão racional inerente à burocracia, para se desvencilhar de todo o restante e criar um espaço de reserva de atuação.

Faoro, apesar de não nominar especificamente no curso de sua obra, bem especifica, para suas finalidades, como durante toda a história os "civilizadores", isto é, aqueles "iluminados" – expressões que não estão na obra, mas que acrescentamos à título ilustrativo do argumento – que tinham o senso crítico de antever os desdobramentos econômicos e políticos nacionais, lograram determinar o destino do país sem qualquer tipo de respaldo popular.

Nesse sentido, o "abraço" sufocante do estamento burocrático é algo sempre presente em nossa trajetória, inicialmente com a transmigração do aparelho estatal português para o

Brasil e adiante com os Ministérios e com o Senado vitalício. O fato é que o Brasil sempre foi uma unidade constituída sob a égide das regulações e legislações que antes de terem legitimidade, tinham o caráter civilizador, antecipatório, elaborada por aqueles que governavam para aqueles governados, sem que ambos reconhecessem entre si qualquer vínculo específico. A independência sobranceria do Estado sobre a nação é a regra.

A análise faoriana, então, coloca de forma percuciente a burocracia estamental e o Estado patrimonial no centro de suas análises. Em contraposição ao entendimento de Oliveira Vianna, para quem o Estado organizado sob a formatação centralizada de poder é a solução dos problemas do Brasil, Raymundo Faoro reivindica ser o proprio Estado o foco irradiador de problemas, isto é, a estrutura de dominação seria o verdadeiro intedito ao desenvolvimento. (BARRETO, 1995, p. 188)

A controvérsia mais salutar na teoria de Faoro é a sua pretensão de demonstrar, em seis séculos de história, a existência de um estamento burocrático que funciona sob a lógica patrimonial, exatamente por não ter demonstrado quem ocupou tal posição no mesmo período de tempo. Apesar de tal crítica, Barreto (1995, p. 185) considera que o elemento que subjaz a leitura da existência de um estamento burocrático para Faoro, é o caráter político que detém. O que se considera são relações de poder, não interessando quem a constitui, mas as relações que levam a sua constituição. É dizer:

> [...] os membros do estamento *se reconhecem entre si* como detendo o poder capaz de influenciar ou manipular os mecanismos de decisão no Estado que favorecem a fusao dos interesses típicos da racionalidade material com os da racionaldiade formal e que fazem o encontro do privado com o público. O estamento aristocrático se burocratiza, porém o seu poder e suas práticas não foram substivantivamente alterados neste século. Ele é burocrático menos por se compor de burocratas e mais por ter sua esfera de ação e infuência situada em um Estado formalmente racional. (grifo original) (BARRETO, 1995, p. 185-186)

Fica caracterizado, para Raymundo Faoro, em suma, que a burocracia estamental de caráter patrimonial, se auto-reforça ao longo da história brasileira e está intimamente relacionada com a formação do Estado Nacional, em detrimento da legitimação formal-legal do poder político (TAVARES; FONSECA, 2009, p. 59)

4 CONCLUSÃO

Ao tratarmos das concepções sobre a formação nacional em *Construção Nacional e Cidadania*, tivemos a oportunidade de observar que a construção do conceito ideal-tipo de modernização e desenvolvimento, para Bendix, está assentado na configuração política de uma determinada comunidade em torno do binômio dominação-consentimento, sendo o exercício ordenado de uma autoridade nacional o fato central da construção do Estado moderno.

Apesar de defender que este processo deve sempre caminhar para a maximização das liberdades, igualdades e generalização de valores socialmente relevantes enquanto requisitos básicos para o consentimento, o autor também considera que a expansão desses valores pode ocorrer de maneira singular.

As perspectivas contidas em *Populações Meridionais do Brasil* e em *Os donos do poder*, giram, precisamente sob a construção de uma autoridade nacional enquanto fato central da construção do Estado brasileiro. O binômio dominação-consentimento de Bendix está intimamente relacionado com o binômio Estado-sociedade das abordagens de Oliveira Vianna e Raymundo Faoro.

Como foi possível constar, as singularidades da modernidade brasileira evidenciadas pelos autores pendem para o protagonismo do Estado, contudo, em perspectivas diametralmente opostas. Vianna procura demonstrar a importância de um Estado forte, centralizado, diante de um contexto de desarticulação política determinado por uma "clanificação" da sociedade e da política operada pelos potentados rurais (RICUPERO; FERREIRA, 2005, p. 224), visando a criação de uma identidade nacional. Já Faoro, por sua vez, considera negativamente este protagonismo do Estado, diante de sua atuação segundo uma lógica estamental e patrimonialista e defende que, tal atuação o afastou da sociedade, não sendo por ela legitimada.

Diante dessas constatações, é importante observar que a modernidade e a modernização não são questões fechadas, resolvidas, sequer a forma pela qual a tradição influencia os contextos modernos pode ser delineado de maneira absoluta. Perquirir os elementos determinantes na conformação do binômio estado-sociedade, dominação-consentimento, torna-se uma missão cada vez mais complexa, sobretudo diante das variáveis a serem levadas em consideração.

O que é possível afirmar é que as abordagens anteriormente expostas dão amplas possibilidades de interpretações acerca da construção da modernidade brasileira e das influências determinantes pelas quais a burocracia pública, enquanto elemento indispensável do Estado moderno, se estruturou e hoje se configura, inclusive no que diz respeito às relações de poder a ela subjacentes, nos mais diversos períodos históricos vivenciados na recente história brasileira.

REFERÊNCIAS

BARRETO, K. M. M. Um projeto civilizador: revisitando Faoro. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 36, p. 181–202, 1995.

BENDIX, R. **Construção Nacional e Cidadania**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

COHN, G. Persistente Enigma. In: FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 5ª. ed. São Paulo: Globo, 2012.

CORDEIRO, R. L. **Oliveira Vianna: A questão da democracia e o autoritarismo**. [s.l.] Universidade Federal Fluminense, 2010.

ENGLANDER, A. D. A. C. O pensamento social de Oliveira Vianna e a cidadania no brasil – de 1920 ao fim da década de 1940. **Revista Habitus**, v. 7, n. 2, p. 5–13, 2009.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasilero. 5ª. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FILATOW, F. **O autoritarismo como solução política para o Brasil segundo Oliveira Vianna**. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cieia/media/3.pdf>. Acesso em: 26 maio. 2015.

LEÃO, L. T. DE S. Autoridade, Solidariedade e Formação dos Estados Nacionais: as abordagens de Reinhard Bendix e Charles Tilly. **Enfoques**, v. 9, n. 1, p. 56–76, 2010.

RICUPERO, B.; FERREIRA, G. N. Estado e Sociedade em Oliveira Vianna e Raymundo Faoro. **Caderno CRH**, v. 18, n. 44, p. 223–227, 2005.

RIST, G. **The History os Development:** From western origins to global faith. Tradução de Patrick Camiller. 3ª. ed. Londres, Nova York: Zed Books, 2008.

SANTOS, R. D. DOS. Oliveira Vianna e o Constitucionalismo no Estado Novo: corporativismo e representação política. **Seqüência**, v. 31, n. 61, p. 273–307, 2010.

SILVA, R. Liberalismo e democracia na sociologia política de Oliveira Vianna. **Sociologias**, n. 20, p. 238–269, 2008.

SOUSA, A. R. L. **A construção do Estado Brasileiro em Erico Verissimo e Raymundo Faoro**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

TAVARES, P. V.; FONSECA, P. C. D. Estamento Burocrático e Intencionalidade: Raymundo Faoro, Florestan Fernandes. **Revista de Economia Política e História Econômica**, n. 16, p. 56–74, 2009.

VIANNA, O. **O Ocaso do Império**. Brasilia: Senado Federal, 2004.

VIANNA, F. J. O. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005. 424 p.

WERNECK VIANNA, L. J. Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. In: BASTOS, E. R.; MORAES, J. Q. D. (.). **O Pensamento de Oliveira Vianna**. Campinas: Unicamp, 1993. p. 351-404.