

O LUGAR DO ESTADO E SEUS AGENTES: UM DIÁLOGO POSSÍVEL ENTRE RAYMUNDO FAORO E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

THE ROLE OF THE STATE AND ITS AGENTS: A POSSIBLE DIALOGUE BETWEEN RAYMUNDO FAORO AND FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Giliad de Souza Silva¹

Resumo: Raymundo Faoro e Fernando Henrique Cardoso são dois intérpretes do Brasil que se empenharam em definir agentes dirigentes do Estado, assim como o lugar deste na sociedade. O estamento burocrático, na visão de Faoro, ou a burguesia estatal, na perspectiva de Cardoso seriam esses agentes que dirigiriam o Estado motivados em benefícios privados, em detrimento do interesse coletivo. Nesse sentido, o objetivo central deste trabalho é apresentar a visão dos autores a respeito dos dirigentes do Estado, apontando sobretudo as suas similitudes e diferenças. Para tanto, foi feita uma revisão da bibliografia mais relevante dos autores, assim como de alguns de seus intérpretes.

Palavras-chave: Raymundo Faoro; Fernando Henrique Cardoso; Estado; dirigentes do Estado.

¹ Professor da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) e do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia (PPGPAM), ambos do Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA).

Abstract: Raymundo Faoro and Fernando Henrique Cardoso are two interpreters of Brazil who have engaged in defining leaders agents of state, as well as his place in the society. The bureaucratic estament in Faoro vision, or the state bourgeoisie, the Cardoso perspective would be that these agents would direct the State motivated in private benefits at the expense of the collective interest. In this sense, this paper aim to present the vision of the authors about the leaders of state, focusing especially on their similarities and differences. Therefore, a review of the most relevant bibliography of the authors was made, as well as some of its interpreters.

Keywords: Raymundo Faoro; Fernando Henrique Cardoso; State; State leaders.

Introdução

A definição dos agentes dirigentes do Estado, assim como o lugar deste na sociedade é um tema de extrema relevância no corpo teórico tanto de Raymundo Faoro quanto de Fernando Henrique Cardoso. Estes dois importantes intérpretes do Brasil, conforme os textos aqui estudados, parecem convergir compreensão de que o Brasil ainda não havia experimentado um ambiente político realmente democrático, tanto pela incidência constante em Faoro da ideia de que o Estado domina a sociedade, quanto pelas afirmações de Cardoso de que o Estado brasileiro tem que ser compreendido mediante a constante direção mediante interesses privados (FAORO, 2001; CARDOSO, 1975).

Faoro entende como um fenômeno central para a formação brasileira a onipresença e/ou onipotência do Estado, sendo que esta “supremacia” implica no particularismo ou privatismo como dominante na execução do poder no Brasil. Ou seja, o cumprimento deste poder não é necessariamente próprio da função política em si, porém torna-se da função privada. Como afirma Piccolo (2004, p.4), para Faoro a trajetória histórica brasileira tem por pressuposto a existência de um “espírito capitalista que presidiu a colonização do país e a seu desenvolvimento posterior”.

Assevera Schwartzman (2003, p.208-9) que, para Faoro, o Brasil não teve um passado feudal ou semifeudal, com o campo predominando sobre as cidades, como acreditava alguns teóricos, porém, ao contrário, o que sempre predominou foi a força do poder centralizado e centralizador. Em que pese as grandes distâncias existentes, o isolamento das propriedades rurais, os recursos produzidos pela propriedade da terra e pelas plantações açucareiras conduzissem ao fortalecimento do poder local, no entanto, este era inequivocamente “sancionado” pelo poder central. Isto ocorre

porque, este “capitalismo politicamente orientado”, como destaca Rezende (2006, p.209), subsiste e é fio condutor para o patrimonialismo estatal.

O problema principal para Cardoso era que o Estado expressava o “interesse nacional”, isto é, a burguesia industrial, associado às corporações internacionais. Ou seja, há também em Cardoso uma forte crítica ao projeto de nação, então, em vigência, que privilegiaria setores privados, em detrimento dos interesses coletivos. Ainda que estes setores privados fossem em outros períodos distintos da burguesia industrial, porém eles sempre orientavam as ações do Estado, sendo o grande beneficiário destas.

Nesse sentido, o objetivo central deste trabalho é apresentar a visão de Raymundo Faoro e Fernando Henrique Cardoso a respeito dos dirigentes do Estado, apontando sobretudo as suas similitudes. Para tanto, foi feita uma revisão da bibliografia mais relevante dos autores, assim como de alguns de seus intérpretes. Além desta breve introdução e da conclusão, este texto está organizado em outras duas seções: a primeira que expõe a definição de estamento burocrático de Faoro, assim como a de burguesia estatal de Cardoso, apontando semelhanças e dissimilitudes, e; o segundo apresenta a própria compreensão do Estado brasileiro, assim como a importância dos agentes que dirigem este Estado.

1. Os agentes do (no) estado: do estamento burocrático à burguesia estatal

“Em todas as sociedades organizadas e em todas as épocas, houve sempre o domínio das minorias. (...) A minoria dirigente - a elite - nunca é verdadeiramente fiel à maioria que ela representa” (FAORO, 1958, p.261-2). É desde modo que Raymundo Faoro concebe os agentes responsáveis pela direção do Estado. Por sua vez, Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC), demonstrando mais similitudes do que contestações com o argumento supracitado, diz que, no Brasil, os setores dirigentes do Estado objetivam e constroem “a reorganização do próprio regime político para permitir que a centralização autoritária, que facilita a implantação do modo capitalista de produção nas economias dependentes, possa consolidar seu domínio” (CARDOSO; FALETTTO, 1979, p.132).

Todavia, ainda que seja possível demonstrar as semelhanças das categorias construídas pelos dois autores, é válido destacar que, se a preocupação de Faoro é identificar o setor que tem regularidade na direção do Estado ao longo da história brasileira, FHC, por sua vez, se debruça em localizar num momento específico de gestão autoritária do Estado brasileiro (o governo cívico-militar, pós-1964), focalizando-se sobretudo naquele agente social dirigente das empresas estatais. Ao que parece, o fio condutor entre eles, especificamente neste quesito, é que, por mais que os

agentes sejam diretores do Estado, sua orientação faz-se por critérios distintos dos públicos. É neste sentido que, em Faoro (1958, p.263),

O estado patrimonial-estamental, substancialmente considerado, é aristocrático. O poder - a soberania - está apropriada, com exclusividade, pelo poder minoritário, que não emana da nação, senão que a formou e plasmou. Não age como delegação do povo - como entende o Estado a doutrina democrática - não lhe convindo a função de mandatário. Com mais precisão, adapta-se-lhe o conceito de gestor de negócios - "gestor de negócios autônomo e não mandatário". (Hauriou).

Em FHC, no entanto,

o controle das empresas estatais não é público (isto é, não está submetido, por algum modo, ao conhecimento da opinião e à sua crítica e decisão), e a orientação da acumulação nelas faz-se por critérios "de mercado" - lucro da Empresa - e não necessariamente visando o interesse da Nação (se a esta ideia atarmos o predicado povo). Por outro lado, se é certo que a camada social que controla as empresas estatais não é proprietária privada dos meios produtivos, no sentido de que cada um dos dirigentes possua controle acionário, em conjunto, ela controla as decisões de produção e tem no lucro da empresa a norma de sua ação. De alguma forma, esta camada torna-se o suporte social do capital e este em si mesmo não conhece a distinção entre "público" e "privado", pois em qualquer caso ele é o resultado da exploração dos trabalhadores mediatizado pela tecnologia. (CARDOSO, 1975, p.16, grifos no original).

Este agente social, que Faoro chama de estamento burocrático, tem endogeneizado, tanto enquanto orientação quanto organização política básica, o patrimonialismo. O Estado português² nasce patrimonialista, subsumindo a economia à política. Faoro (2001) compreendia que o governo dos reis portugueses se assemelhava ao governo da "própria casa", ou seja, o patrimônio público da nação portuguesa não era se distinguia à sua riqueza pessoal. Deste patrimônio emanava seu poder e em torno dele gravitava o próprio rei, seus súditos, além dos interesses públicos nacionais. A marca do patrimonialismo é a simbiose necessária com o estamento, de caráter marcadamente burocrático, assim como o desenvolvimento econômico sob o comando político. Essa peculiaridade histórica do Brasil, que reprimiu a dinâmica "natural" capitalista, manteve a estrutura patrimonial, incorporando do capitalismo o conhecimento técnico, suas máquinas, suas empresas, contudo não assimilou sua essência. Estes ajustamentos possibilitaram que a história ocorresse sem rupturas estruturais. Para ele, o elemento de maior destaque social "será a do predomínio, junto ao

²A compreensão de Faoro do desenvolvimento histórico brasileiro está diretamente atrelado à formação do Estado português e com um sentido de continuidade entre o Reino de Portugal e o Estado político no Brasil. Este "pecado original", legado desde a época da coroa portuguesa e passado de geração a geração, teria se desdobrado de modo nefasto, desde sempre, a história do Brasil.

foco superior de poder, do quadro administrativo, o estamento que, de aristocrático, se burocratiza progressivamente, em mudança de acomodação e não estrutural” (FAORO, 2001).

FHC (1975) denomina este setor, em especial a camada de dirigentes de empresa estatal, que não é burocrática em sentido estrito, de burguesia de Estado. Esta nova fração de classe, cujas esferas deliberativas excedem a rotina da empresa e cuja política possibilita o surgimento de uma consciência e solidariedade de classe, decorrentes de uma ideologia, neste caso o expansionismo estatal, que defini objetivos relativamente autônomos, constituiu-se “no conjunto dos interesses ‘burgueses’ – ou seja, capitalistas – que passou a disputar a hegemonia no bloco de poder formado pelas classes dominantes” (CARDOSO, 1975, p.17).

1.1 O estamento burocrático

Faoro (2000; 1958) descreve o Estado envolvido por uma camada de domínio, o estamento³ de feição burocrática. Segundo ele, este é um setor enraizado e imutável, que se renova mas subsiste, ainda que pese as variações sociais. A vertente burocrática do estamento não altera o fato que lhe é essencial, a saber, ser impenetrável às mudanças. Possui estrutura própria, ainda que sob condicionantes de forças sociais e econômicas, no qual objetiva erguer-se sobre a nação. Por isso que, segundo as palavras do próprio autor, “o ideal das classes que integram a nação é absorver o estamento burocrático, apropriando-o, nacionalizando-o, para diluí-lo na elite. Aquele é uma estratificação aristocrática, com privilégios e posição definida pelo Estado, acima da nação” (FAORO, 1958, p.261).

No invólucro do Estado luso-brasileiro, o estamento burocrático torna-se visceral, adquire bastante relevância econômico-cultural, expandindo-se pelo quadro administrativo. “Este estamento que, de aristocrático, se burocratiza progressivamente, em mudança de acomodação e não estrutural”, desfruta das oportunidades econômicas (bens, concessões, cargos, dentre outros), tendo em vista sua deliberada e inequívoca “confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal” (FAORO 2001, p.870).

Logo, o *patrimonialismo*⁴ assume, conceitualmente, uma função de extrema relevância, na medida em que ele estabelece-se como fio condutor do estamento burocrático enquanto categoria.

³“O estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia” (FAORO, 2001, p.107).

⁴“o patrimonialismo, no momento da emergência das classes, procuram estas nacionalizar o poder, apropriá-

Segundo Faoro (2001), se no sistema feudal português, o patrimonialismo tem feições pessoais, na formação do estado luso-brasileiro se converte em patrimonialismo estatal, tendo o mercantilismo como a sistema econômico. Schwartzman (2003, p.209) define patrimonialismo, derivado das leituras de Weber, como uma forma de dominância política, peculiar de sistemas centralizados tradicionais, no qual se ausentam os freios e contrapesos oriundos da descentralização política. Daí se deriva formas modernas de patrimonialismo burocrático-autoritário, distintas dos modelos de “dominação racional-legal que predominaram nos países capitalistas da Europa Ocidental”.

Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia. (FAORO 2001, p.870-871).

O estamento burocrático⁵, que se estabelece no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado⁶, adquiriu o conteúdo aristocrático⁷. Nem mesmo, como afirma Faoro (2001), as pressões democráticas e da ideologia liberal serviram para desarticular, dissolver ou romper a supremacia política sobre a sociedade, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na ocorrência da transação da aristocracia, vigente na época da dissolução do feudalismo, à elite moderna. Isto em função porque os alicerces de um capitalismo politicamente orientado, segundo assevera Rezende (2003, p. 228), estavam construídas desde o período de colonização. “O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário” (FAORO, 2001, p.885).

lo, para que se dilua na elite. (...) A elite política do patrimonialismo é o estamento, estrato social com efetivo comando político, numa ordem de conteúdo aristocrático” (FAORO 2001, p.878).

⁵“Conforme Faoro, em 1808, com a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, é consolidado o estamento burocrático. Uma estrutura administrativa obsoleta e inoperante vai ser mantida com a Independência” (PICCOLO, 2004, p.6).

⁶O capitalismo politicamente orientado, segundo Faoro (2001), se manifesta como expressão racional do patrimonialismo pessoal que se converteu em patrimonialismo estatal. Este capitalismo *suis generis* tem sua manifestação plena tolhida na medida em que não tem a racionalidade formal do lucro como objetivo, mas sim as necessidades políticas do Estado. Dessa forma, atividades econômicas como comércio e indústria reduzem-se a se subordinar aos interesses políticos. “A legalidade racional, campo em que ela se expandiria, não existia, nem se poderia consolidar”.

⁷O caráter e características aristocráticas só foram de fato superados, conforme defende Faoro (2001, p.854-855), com a implementação de Estado Novo varguista, em 1937. Neste momento, o poder estatal já estava em plenas condições de comandar a economia, mediante regresso patrimonialista, com a formação de um agrupamento burocrático, porém de caráter estamental, superior e árbitro das classes.

Ainda que pese o estamento burocrático ser um núcleo dirigente, assevera Faoro (2001, p.111), entre ele e elite há uma realidade distinta, sendo que esta se articula em função daquela, que molda, dota de conteúdo e força de atuação. “O estamento, implantado na realidade estatal do patrimonialismo, não se confunde com a elite, ou a chamada classe, mesmo quando esta se esclerosa, incapaz de renovar-se” (FAORO, 2001, p. 876). Entretanto, há circunstâncias no qual as funções da sociedade se desenvolvem mediante o estamento, ainda que não esteja plenamente caracterizado ou confundido com a elite, “despida esta de sua individualidade conceitual”. Desse modo, os modos típicos de conduta que se ajusta à mudança são desenvolvidos pelo estamento burocrático, na medida em que ele supera e destitui conceitual e praticamente a elite. “Em lugar de integrar, comanda; não conduz, mas governa. Incorpora as gerações necessárias ao seu serviço, valorizando pedagógica e autoritariamente as reservas para seus quadros, cooptando-os, com a marca de seu cunho tradicional” (FAORO, 2001, p.879-880).

Assim como Faoro distingue estamento burocrático de elite, ele também aponta que há diferenciações entre a burocracia com o estamento burocrático. A primeira surge como “o aparato da máquina governamental, o quadro administrativo que existirá mesmo nas democracias” (FAORO, 1958, p.261), sendo que é o formalismo expresso em domínio racional, peculiaridade do Estado e empresa modernos. A burocracia enquanto tal é uma ferramenta neutra, que pode está em qualquer tipo de Estado ou sob qualquer forma de poder. Para que se assegure o estamento, não é suficiente que o Estado delegue tarefas funcionais de governo a um setor, que, por isso, terá ideias, anseios e interesses de classe. Ele tem uma diferenciação social, além daquela funcional, agindo como grupo e monopolizando o domínio político. O estamento burocrático, que é desdobramento do patrimonialismo e alcançando outros formatos sociais, apto para internalizar e adotar as técnicas deste patrimonialismo (daqui onde é oriundo o caráter não transitório do estamento), contém a função “moderadora”, tanto à nação quanto às suas classes. Ele condiciona as demais formas de agrupamento social (frações, classes, grupos, estamentos), assim como seus instrumentos organizativos. Estes agrupamentos “não logram organizar-se impulsionadas pela necessidade telúrica, existem como ‘simples imitação e prática administrativas’. Um sopro as deslocará, transformando-as em pó, sem que resistam a seu império” (FAORO, 1958, p.261).

A seção civil e militar da administração, segundo a visão de Faoro (2001, p.873-874), são dirigidas pelo estamento burocrático, e, mediante esta estrutura, além de dotar-se com aparelhamento próprio, interioriza-se e dirige o campo da economia, política e finanças. Na esfera econômica, as ações concretizadas, no qual transpassam a ordem formal do ideário liberal, “alcançam desde as prescrições financeiras e monetárias até a gestão direta das empresas, passando pelo regime das concessões estatais e ordenações sobre o trabalho”. No campo político, que lhe é

endógeno, a direção é centralizada, visando minimamente unicidade de consciência, amoldar-se às forças que sustentam o sistema. Do ponto de vista do seu relacionamento com a totalidade da sociedade, o estamento regula as possibilidades de “ascensão política, ora dispensando prestígio, ora reprimindo transtornos sediciosos, que buscam romper o esquema de controle”.

Nesse sentido, o poder político exercido pelo estamento burocrático objetivava o próprio poder político, ou seja, o argumento defendido por Faoro, como elucida Schwartzman (2003, p.209), é que este poder político não era desempenhado colimando atender aos interesses nem das classes agrárias/latifundiárias e nem das classes burguesas, estas que ainda estavam se constituindo. O que caracteriza, dessa forma, o estamento burocrático é o cumprimento do poder político visando dominar a máquina política e administrativa do país, sendo que, através dela, derivava suas benesses, prestígio e riqueza. Ou seja, a partir da definição de Faoro, segundo o autor, emerge a necessidade teórica de analisar o sistema político nele mesmo, sendo algo diferente de uma mera manifestação dos interesses de classe como poderia sugerir determinadas abordagens.

Em síntese, como compreende Comparato (2003, p.332), Faoro lê a sociedade brasileira, assim como a portuguesa, como conformação direta de um estamento patrimonialista, inicialmente composto pelos altos funcionários da Coroa, e posteriormente pelo grupo tradicionalmente ligado ao Chefe de Estado, no período republicano. O estamento burocrático, responsável funcionalmente pela administração, direção e controle do Estado, de forma nenhuma correspondeu àquela burocracia moderna, no qual as pessoas ali integradas atuam conforme padrões de isenta legalidade e de racionalidade, que se encontram, conforme definição weberiana, “nas situações de poderio legal com quadro administrativo burocrático”. Este modelo de estamento implica num tipo de dominação política tradicional, segundo o qual o poder não é uma função passível de apreciação pública, porém um elemento apropriado privadamente.

1.2 A burguesia de estado

De todas as categorias e conceitos construídos por FHC, possivelmente a burguesia de Estado seja a que ele menos desenvolve argumentos suficientes a respeito de algo tão contraditório do ponto de vista teórico, dentro do programa de pesquisa marxista. De toda sorte, em que pese sua cautela desmedida ao tratar do assunto, ele não nega o caráter contraditório imbuído nesta expressão⁸. Assim, ele afirma que,

⁸“Já a ideia de burguesia de estado é mais discutível. Alguns criticarão nela precisamente o que eu quero salientar: existe uma contradição formal entre a noção de burguesia (ou seja uma classe que se baseia na apropriação privada dos meios de produção) e a de estado, pois esta última aponta para o controle

A título de mera ilustração: amiúde o “partido” nas sociedades dependentes é um “Setor do Estado” ocupado por um “grupo social”. Entretanto, este “grupo social”, embora implemente interesse econômico de classe (em última instância...), pode muito bem-estar constituído sob a liderança dos funcionários, ou seja, de membros dos aparelhos do Estado (CARDOSO, 1980, p.86).

Entretanto, ele afirma que, no momento em que nota-se a expansão do setor público das economias latino-americanas às vias da internacionalização do mercado, sendo esta uma possível reação das economias nacionais ao desafio imperialista, esta categoria se destaca. A expansão já dita ocorreria de maneira tal que, a despeito da forma da propriedade das empresas estatais ser pública, o controle delas é executado por um setor que, segundo ele, adquire características que o fenômeno da burocracia⁹ não explica. Vale aqui fazer a ressalva de que, quando FHC desenvolve esta categoria (meados do primeiro lustro da década de 1970) e em que pese não ter sido originalmente por ele cunhada, há um franco crescimento da burocracia, tanto estatal quanto do setor privado. Este seria um setor social que politicamente gere os meios estatizados de produção, a despeito de não se apropriar de modo privado da propriedade.

Esta camada está sendo recrutada nos escalões da burocracia civil e militar, entre os técnicos e profissionais liberais e algumas vezes entre empresários locais que perderam chances no setor privado. O reconhecimento da existência de agentes sociais distintos do empresariado privado e que servem de suporte para a acumulação capitalista não altera necessariamente os mecanismos econômicos de seu funcionamento, mas incide sobre os aspectos políticos de forma marcante. (CARDOSO, 1975, p.40).

Indo num argumento que segue em direção similar a Faoro, FHC argumenta que, em certos países, as classes dominantes privadas uniram-se simbioticamente ao aparato de estado, sobretudo nos países de herança da sociedade ibérica do período mercantilista. Este fato implicou em apropriação de cargos formalmente públicos, utilizados para fins privados, especificamente como “arena política direta”. Desse modo, as forças de organização partidárias autônomas ao estado foram reduzidas, vis-à-vis à limitada mobilização política das classes subalternas (CARDOSO, 1975, p.42).

A ideologia dessa “fração” da burguesia seria o expansionismo estatal, definindo desse modo objetivos de acumulação que lhe são peculiares, algo peculiar de uma classe social. Todavia, FHC alerta para o risco de ser ideológica a interpretação que, com a existência de um novo setor

público” (CARDOSO, 1975, p.16).

⁹O conceito burocracia que é abordado por FHC, ao que parece, não se diferencia do trabalhado por Faoro, posto que parte da mesma matriz teórica, que é Max Weber.

social, imbrincado à burocracia e à tecnocracia, assim como com uma fração da burguesia local, aponte à possibilidade de um novo tipo de expansionismo. Conforme seu ponto de vista,

Não basta mostrar que existe uma camada social ou uma fração de classe e que esta dispõe de uma ideologia para prever que o curso histórico objetivo vai conformar-se aos interesses e desígnios deles. A análise deverá desvendar as contradições entre estes setores e os outros que formam o Bloco no Poder (especificamente, os organizados em torno dos interesses e ideologias das empresas multinacionais), bem como as contradições fundamentais que geram as lutas entre o conjunto das classes dominantes e as classes exploradas (CARDOSO, 1975, p.42).

Este agente só conseguiria existir e tornar persistente a sua existência mediante a constituição dos anéis burocráticos. Para FHC (1980, p.86), este conceito define o círculo de interesses conformados mediante a equalização das pretensões políticas e das necessidades econômicas dos distintos agrupamentos sociais (a própria burocracia, especialmente a militar, o empresariado nacional ou estrangeiro, as empresas do estado etc.), objetivando amparar um conjunto de políticas. Haveria sempre distintos anéis funcionando concomitantemente, tanto conflitando-se quanto acomodando-se. O fio condutor dentre eles é a máquina do Estado. “São, portanto, uma forma menos durável e mais flexível de organização política do que um partido, além de serem menos definidos quanto à ideologia que sustentam”. Albuquerque (2011, p.271) diz que estes “anéis” representam os contatos pessoais feitos entre diversos setores da sociedade e de esferas governamentais, colimando a atendimento de alguma demanda particular. Este tipo mediação informal das relações acabou tornando a representatividade das corporações industriais em conselhos e outros fóruns deliberativos obsoleta, assim como esvaziou a efetividade e prerrogativas políticas das práticas clientelistas que eram exercidas sobretudo no âmbito do parlamento. Conforme este autor, esta definição auxilia a “compreender porque o movimento antiestatizante verificado no início do governo Geisel apresentou a classe empresarial fragmentada, tanto em nível regional, como em termos de atividade econômica – industrial, agropecuária, financeira e comercial”.

2. Incursões sobre o estado

“De dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo”. Ao longo dos séculos, o país alterou-se, novos aparatos tecnológicos surgiram, o mundo mudou, porém, o estamento burocrático se manteve imutável. É possível que esta seja a

principal tese apresentada por Faoro (2001, p.866), ou seja, de que o desenvolvimento histórico brasileiro sempre esteve diretamente atrelado à formação do Estado português e com um sentido de continuidade entre o Reino de Portugal e o Estado político no Brasil¹⁰. Este “pecado original”, legado desde a época da coroa portuguesa e passado de geração a geração, teria se desdobrado de modo nefasto, desde sempre, a história do Brasil. Demonstrando bastante similitude com esta definição de Faoro, FHC (1975, p.84) diz que é impossível pensar a ação política das classes, frações de classes, pessoas e grupos sociais “sem relacioná-los com o Estado Colonial Metropolitano do período da expansão capitalista europeia, e com o estilo de sociedade patrimonialista por ele gerado nas colônias”. Assim, o Estado brasileiro tem que ser histórico-estruturalmente compreendido desde o período colonial, no qual se manifesta a síntese entre interesses privatistas e interesses burocrático-estatais até ao liberalismo da primeira fase da expansão capitalista industrial (FAORO, 2001; CARDOSO, 1975).

Segundo Faoro (2001, p.870-871),

A compatibilidade do moderno capitalismo com esse quadro tradicional, equivocadamente identificado ao pré-capitalismo, é uma das chaves da compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro, ao longo de muitos séculos de assédio do núcleo ativo e expansivo da economia mundial, centrado em mercados condutores, numa pressão de fora para dentro. Ao contrário, o mundo feudal, fechado por essência, não resiste ao impacto, quebrando-se internamente, para se satelitizar, desfigurado, ao sistema solar do moderno capitalismo. Capaz de comerciar, exportando e importando, ele adquire feição especulativa mesmo nas suas expressões nominalmente industriais, forçando a centralização do comando econômico num quadro dirigente.

Outro ponto que apresenta similitudes entre os dois pensadores é sobre a antecedência, do ponto de vista da formação brasileira, do Estado à nação. FHC aponta que, enquanto nos países de tradição anglo-saxã, a tendência histórica era a primazia da nação sobre o Estado, na medida em que “a ‘nação’ foi-se constituindo pela imposição de algum setor dominante de classe que, utilizando o aparelho do Estado, incorporou mercados e impôs lealdade”, no caso dos países dependentes ocorre de modo diametralmente distinto. Nas experiências destes, os grupos economicamente dominantes e politicamente dirigentes, por intermédio da apropriação do aparelho do Estado, montado ainda na era colonial, constituiu uma “dominação nacional” mediante imposição às massas politicamente marginalizadas, culturalmente desprovidas e miseráveis (CARDOSO, 1980, p.85). Conforme assevera Faoro (2001, p.873), por sua vez, a nação foi organizada “a partir de uma unidade centralizadora, desenvolve mecanismos de controle e

¹⁰Piccolo (2004, p.7) afirma que, para Faoro, mesmo após a Independência, permaneceu ‘o divórcio entre o Estado monumental, aparatoso, pesado e a nação, informe, indefinida, inquieta’.

regulamentação específicos”, por mediação da autonomia da esfera política, ou seja, pelo Estado. Comparato (2003, p.333) diz que, para Faoro, “o Brasil representa, de fato, um exemplo conspícuo de país, em que a nação foi criada pelo Estado”. Por esta razão que os dois autores argumentam que o Estado do Brasil é desdobramento direto do Estado português, sobretudo quando Faoro (2001, 463) diz que, “depois de ter sido, durante quase dois séculos, carne viva para a varejeira lusitana, o Brasil acabou incluindo na sua vida o próprio Estado que, de lá, emigrara, na plenitude da ignomínia lusitana”.

Na formação do Estado português, segundo Faoro (2001, p.102), este Estado se confundia com um empresário, em virtude da forma que se colocava na sociedade. Ela era um “empresário que especula, que manobra os cordéis o crédito e do dinheiro, para favorecimento dos seus associados e para desespero de uma pequena faixa, empolgada com o exemplo europeu”. Como alega Comparato (2003, p. 334), lendo Faoro, a sociedade portuguesa esteve desde a sua gênese, vinculada ao empreendimento mercantil das grandes navegações marítimas, cabendo ao monarca o atípico lugar social de ser o comerciante primaz do reino. Como legado dessa prática, FHC (CARDOSO; FALETTTO, 1979, p.134) afirma que é possibilitado ao Estado desempenhar um papel significativo na economia, ditando o ritmo do desenvolvimento, posto que ele possua distintas margens de manobra na definição das novas alianças de manutenção do poder. No entanto, FHC (1980, p.85) segue argumentando que esta origem histórica do Estado-Nação se desdobrou na apatia política “das maiorias como na formação das camadas burocráticas que, vinculadas às vezes com interesses econômicos, e às vezes independentemente deles, passaram a definir-se como a guarda pretoriana da Nação”. É em virtude disto que, como afirma Faoro (2001, p.465), há uma relação espúria, a despeito de ser íntima e necessária, entre a carreira política e a dos empregos, “servindo o Estado como o despenseiro de recursos, para o jogo interno da troca de vantagens”.

Em função de a necessidade garantir o equilíbrio de todos os fatores preponderantes no desenvolvimento do progresso social e seu “natural” condicionante para a manutenção da ordem pública sem utilizar o recurso das compressões violentas, isto é, o atendimento da maior soma de interesses coletivos, a concepção liberal e individualista de democracia entrou em decadência. É sob este ponto de vista que Faoro (2001, p.826-827) concebe a maturação do Estado Nacional brasileiro e defronte a querela de lhe dar com o enraizamento “de um governo estamental, de comando de cima para baixo, coerente às aspirações de universitários cultivados para o exercício do poder sem a disputa plebeia”. Assim, o Estado passara a funcionar mais do que instituições jurídicas ou expressões políticas de classes dominantes organizadas, servindo, de fato, como a própria organização política das classes, sendo possibilitado de dirigir, ainda em suas fronteiras,

diversos instrumentos políticos como resposta às pressões do mercado externo (CARDOSO; FALETTTO, 1979, p.130, 134).

Eu penso que os regimes deste tipo, nas sociedades dependentes encontram sua *raison d'être* menos nos interesses políticos das corporações multinacionais (que preferem formas de controle estatal mais permeáveis a seus interesses privatistas) do que nos interesses sociais e políticos dos estamentos burocráticos que controlam o Estado (civis e militares) e que se organizam cada vez mais no sentido de controlar o setor estatal do aparelho produtivo. (CARDOSO, 1975, p.40).

Esta supremacia política sobre as demais relações sociais, ou seja, do Estado sobre a nação é deveras abordado e criticado por Faoro¹¹. Para ele, o processo de conversão do patrimonialismo pessoal para o patrimonialismo estatal pode ser apontado como o momento de surgimento dessa forma de capitalismo, que é politicamente orientado. Segundo Faoro (2001, 866), essa forma de capitalismo (chamado por ele em alguns momentos de “pré-capitalismo”) acomodou o Estado brasileiro a uma síntese entre práticas do Estado Ibérico, mercantilista, e a realidade do capitalismo moderno, “de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo — liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições”. Há, neste caso, a supremacia da comunidade política (o estamento burocrático), na medida em que “conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente”. A compreensão que tem a sociedade é de se encontrarem a mercê de uma máquina que lhe explora. Daí o patrimonialismo, que é a forma de poder institucionalizada, enraizada, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo, se projeta, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro ou, de outro modo, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político.

Ao capitalismo político sucedeu, em algumas faixas da Terra, o capitalismo dito moderno, racional e industrial. Na transição de uma estrutura a outra, a nota tônica se desviou — o indivíduo, de súdito, passa a cidadão, com a correspondente mudança de converter-se o Estado de senhor a servidor, guarda da autonomia do homem livre. A liberdade pessoal, que compreende o poder de dispor da propriedade, de comerciar e produzir, de contratar e contestar, assume o primeiro papel, dogma de direito natural ou da soberania popular, reduzindo o aparelhamento estatal a um mecanismo de garantia do indivíduo. Somente a lei, como expressão da vontade geral institucionalizada, limitado o Estado a interferências estritamente previstas e mensuráveis na esfera individual, legítima

¹¹É válido fazer a ressalva que, em que pese o reconhecimento feito por FHC (1980, p.85) da antecipação do Estado frente à nação, ele diz que a simbiose entre o Estado e a “sociedade civil” “não significa que a sociedade seja a pura expressão do Estado, como pensam os românticos de direita, nem tampouco que o estado seja o puro reflexo dos interesses econômicos da classe dominante, como creem os esquerdistas mais simplórios” (1980, p.86).

as relações entre os dois setores, agora rigidamente separados, controláveis pelas leis e pelos juízes. E o que se chamou, em expressão que fez carreira no mundo jurídico e político, de Estado burguês de direito, que traduz o esquema de legitimidade do liberalismo capitalista (FAORO, 2001, p.867).

Por este caráter patrimonialista e formado mediante fortes condicionantes¹² do solo ibérico ao Brasil, FHC (1975, p.12) afirma que a dinâmica dessa forma de capitalismo, que se acomoda em tal estrutura política, jamais foi democrática. Ademais, em que pese a sua defesa de existência de desenvolvimento capitalista e a aceitação do argumento de ter havido revolução burguesa no Brasil, esses movimentos não modificaram plenamente o Estado. Faoro (2001, p.869), por sua vez, demonstrando outra similitude entre os dois pensadores, diz que “a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista”. Desse modo, houve na essência uma adaptação à nova realidade do capitalismo, na medida em que adota a técnica, as máquinas, as empresas, porém não muda na essência, apenas na forma.

Para FHC, a própria participação das massas, política e, sobretudo, economicamente é profundamente condicionada pelo Estado, isto é, pelo grau de desenvolvimento alcançado pelo setor público, especialmente quando passou a obter certo nível de controle sobre os setores monopolistas modernos. Assim, as classes dominantes que dirigem o bloco no poder têm potencializado sua capacidade de manipulação (CARDOSO; FALETTTO, 1979, p.132). Faoro (2001, p.880-881), sob ponto de vista similar, argumenta que,

Ao capitalismo político sucedeu, em algumas faixas da Terra, o capitalismo dito moderno, racional e industrial. Na transição de uma estrutura a outra, a nota tônica se desviou — o indivíduo, de súdito, passa a cidadão, com a correspondente mudança de converter-se o Estado de senhor a servidor, guarda da autonomia do homem livre. A liberdade pessoal, que compreende o poder de dispor da propriedade, de comerciar e produzir, de contratar e contestar, assume o primeiro papel, dogma de direito natural ou da soberania popular, reduzindo o aparelhamento estatal a um mecanismo de garantia do indivíduo. Somente a lei, como expressão da vontade geral institucionalizada, limitado o Estado a interferências estritamente previstas e mensuráveis na esfera individual, legitima as relações entre os dois setores, agora rigidamente separados, controláveis pelas leis e pelos juízes. E o que se chamou, em expressão que fez carreira no mundo jurídico e político, de Estado burguês de direito, que traduz o esquema de legitimidade do liberalismo capitalista (FAORO, 2001, p.867).

¹²É obvio que o patrimonialismo brasileiro tem fortes raízes em Portugal. Não se deve, entretanto, pensar no patrimonialismo brasileiro como uma mera transplantação do regime português. Encontra-se em Faoro (2001) que, ele só se tornou dominante no Brasil quando o país se tornou independente. Mas, da mesma forma que ocorreu em Portugal, ele emergiu da decadência da classe proprietária de terras – em Portugal da aristocracia proprietária de terras, no Brasil da burguesia mercantil e patriarcal com pretensões aristocráticas. Ela foi formada por políticos civis e por oficiais militares do Exército em formação, constituída principalmente por bacharéis, médicos e clérigos.

Conforme os argumentos apresentados por FHC e Faoro, no tocante ao entendimento do Estado e sua relação com a sociedade, é possível afirmar que os processos de modernização¹³, em todos os níveis, desde a transmigração da família real têm ocorrido de “cima para baixo” sob o pressuposto da “incultura”, senão da “incapacidade do povo”. Assim, ao povo resta oscilar entre o parasitismo, a mobilização de passeatas sem participação política e a nacionalização do poder, ficando mais preocupado com os “novos senhores”, com o “bom príncipe”, dispensários de justiça e proteção.

Conclusão

Este trabalho apresentou as similitudes e dissimilitudes entre a definição constituída por Faoro e FHC sobre os agentes dirigentes do Estado, assim como a importância deste Estado na reprodução social do poder. É notória a convergência entre o conceito de “estamento burocrático”, construído por Faoro, e de “burguesia estatal”, definido por FHC, em que pese algumas diferenças, sobretudo temporal – Faoro vê o “seu” agente como característico do Estado brasileiro, enquanto FHC o aponta como específico da ascensão econômica da burguesia industrial. Há também similitude ao definir a formação do Estado do Brasil atrelado à do Estado Português, assumindo ser impossível pensar a ação dos diversos grupos sociais sem relacioná-los ao estilo da sociedade patrimonialista gerado no período de expansão capitalista da Europa. Por isso que, para Faoro, como aborda Piccolo (2004, p.2) o Brasil é herdeiro de tradições portuguesas, “limitadoras de mudanças”.

As características do capitalismo politicamente orientado desenvolvidas no Brasil, como define Faoro, conduzem a concluir que “não há uma Nação para o povo e, sim, para a perpetuação do poder estamental-burocrático” (PICCOLO, 2004, p.2). É peculiar deste capitalismo, dependente do Estado, como salienta Rezende (2006, p.209-10), a forma de atuar amplamente indolente às necessidades da sociedade. E o produto disto seria, conforme este autor, a ausência de qualquer projeto de nação, na medida em que os interesses de quem possuem condições de viverem mediante o aparelho estatal foram coletivos sempre foram aceitos, em detrimento dos interesses coletivos. Alcançar a economia racional, preconizada por Webber, seria algo muito mais complexo, no capitalismo brasileiro. Não há como aquela se constituir se não emergir agentes econômicos com

¹³“A modernização, quer se chame ocidentalização, europeização, industrialização, revolução passiva, via prussiana, revolução do alto, revolução de dentro — ela é uma só, com um vulto histórico, com muitas máscaras, tantas quantas as das diferentes situações históricas” (FAORO, 1992, p.9, grifo no original).

vocação para enfrentar e destituir o estamento burocrático da função de dirigente do aparelhamento estatal. Esta alternativa, segundo Piccolo (2004), só se efetiva mediante o desenvolvimento de um capitalismo industrial, força motriz à constituição de uma sociedade nacional conscientizada.

Como o estamento burocrático, afirma Resende (2003), sempre conduziu o aparato estatal, como se gerisse negócios privados, isto é, comandou os empreendimentos públicos como se fossem seus, motivou a criação uma categoria de empresários inteiramente dependente do Estado quer para financiamento (créditos, subsídios, fomentos), quer para facilitações de seus negócios de modo geral. Para a autora, este procedimento gradualmente suprimiu a construção de um capitalismo economicamente orientado. O desdobramento direto dessa ação foi o arrefecimento de um embate político no qual os interesses nacionais e coletivos estariam em cena.

Uma crítica possível a ser feita ao conceito de anéis burocráticos de FHC é aquela desenvolvida por Szlajfer (1978). Para este autor, o problema se baseia em que, ao se acentuar o papel de “associação” entre o Estado, como elemento que expressa o “interesse nacional” (leia-se: da burguesia industrial), e as corporações internacionais, FHC perdeu do campo de visão a verdadeira burguesia brasileira que, neste mesmo momento, igualmente, realizava a “associação” coroa estas corporações – através da ajuda do Estado. A não observação disto provoca que na teoria do “desenvolvimento associado” a cooperação entre o Estado e as corporações internacionais é tratada em categorias de conflito, e o representante do interesse econômico da burguesia brasileira pode ser, praticamente, somente “a burguesia estatal”; a escolha real existe entre o “estatismo nacional” e a “racionalidade da corporação internacional” e seu interesse pelo mercado brasileiro (SZLAJFER, 1978, p.91).

Ademais, concorda-se aqui com Szlajfer (1978), quando o mesmo afirma que FHC a definição de ideologia da burguesia estatal – conceito indispensável para configurar tal forma burguesa – advém de uma generalização de um momento único do desenvolvimento da burguesia brasileira. Esta fase caracteriza-se por violentas rupturas no *modus operandi* da indústria, nas suas vinculações com o mercado mundial e na direção da produção. O que FHC fez, desse modo, foi transformar a “parte” no “todo”, um “curto episódio” em algum realmente significativo ao desenvolvimento econômico e produtivo brasileiro. Além disso, o que ele define como fase ideológica do estatismo nacional, “nunca se tornou a ideologia realmente dominante” (SZLAJFER, 1978, p.92).

Referências

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

ALBUQUERQUE, Virgilius de. A formação da classe empresarial brasileira. **Cad. EBAPE.BR.** v.9, n.2, p. 262-281, 2011.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, F. H. A Dependência Revisitada. In: _____. **As Idéias e seu Lugar**: Ensaios sobre as Teorias do Desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, p. 57-87, 1980.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E.. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

COMPARATO, Fábio K. Raymundo Faoro historiador - Homenagem. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 330-336, maio/ago 2003.

FAORO, Raymundo. O estamento burocrático no Brasil: consequências e esperanças. In: _____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, cap. XIV, p. 261 – 271, 1958.

FAORO, Raymundo. A questão nacional: a modernização. **Estudos Avançados**, v.6, n.14, p.7-22, jan/abr 1992.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

PICCOLO, Helga. I. L. Os Donos do Poder, de Raymundo Faoro. **Cadernos IHU Idéias**, UNISINOS, v. 19, p. 1-12, 2004.

REZENDE, Maria J. O capitalismo brasileiro e as modernizações desvinculadas da modernidade. **Ensaio FEE**, v. 27, n. 1, p. 207-232, maio 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 207-213, 2003

SZLAJFER, Henryk. O Estado no capitalismo dependente: Brasil, uma tentativa de análise teórica. **Estudios Latinoamericanos**, v.4, p. 73-95, 1978.