



ISSN 1988-7833
<https://doi.org/10.51896/CCS>

CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES

latindex IDEAS EconPapers DOAJ Dialnet

O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: UM ENSAIO SOBRE A SOBREPOSIÇÃO DA ESFERA PRIVADA SOBRE A PÚBLICA

Jorge Leal Hanai

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Jorge Leal Hanai: "O processo de formação do estado brasileiro: um ensaio sobre a sobreposição da esfera privada sobre a pública", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (febrero 2021). En línea:
<https://www.eumed.net/es/revistas/contribuciones-ciencias-sociales/febrero-2021/formacao-estado-brasileiro>

RESUMO

Este ensaio teórico tem o objetivo analisar a sobreposição da esfera privada sobre a esfera pública. Destarte, sob o enfoque da formação do Estado brasileiro, emprego revisão de literatura buscando paralelos com o instituto do patrimonialismo nessa suposta relação de *overlapping*. Em termos metodológicos, o estudo lança mão do ensaio teórico. Como principais resultados, aponta-se a sobreposição da esfera privada sobre a pública, sob influência da herança não apenas patrimonial, mas também do weberianismo.

Palavras chave: Estado, Administração Pública, Patrimonialismo; Público-privado; Privado-público

EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO BRASILEÑO: UN ENSAYO SOBRE LA SUPERPOSICIÓN DE LA ESFERA PRIVADA EN EL PÚBLICO

RESUMEN

Este ensayo teórico tiene como objetivo analizar la superposición de la esfera privada sobre la esfera pública. Así, bajo el enfoque de la formación del Estado brasileño, utilizo una revisión de la literatura buscando paralelismos con el instituto del patrimonialismo en esta supuesta relación de superposición. En términos metodológicos, el estudio utiliza el ensayo teórico. Como principales

Doutorando em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV), Jorge Leal Hanai atua na linha de pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional (GSCCS) desenvolvendo pesquisas sobre a Análise do Discurso Crítica e as elites judiciárias. É mestre em Administração (área de concentração em Administração Pública) pela Universidade Federal de Viçosa (UFV, 2019/2021) e bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM, 2012/2017). É Membro-Pesquisador do Grupo CNPq de Pesquisa Direito e Políticas na América Latina (DIPAL) do Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e do grupo Ideas, Discurso y Política da Asociación Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). É bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: c361700@fgv.edu.br

resultados se señala la superposición de la esfera privada sobre la esfera pública, bajo la influencia no solo del patrimonio, sino también del weberianismo.

Palabras clave: Estado; Administración Pública; Patrimonialismo; Publico-privado; Privado-público

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro imbrica-se em uma complexa relação de dependência com o passado, havendo portanto, diante da impossibilidade de se desvincular por completo dele, a sua formação sob o postulado da chamada herança patrimonial (Prado Jr, 2011; Schwarcz, 2019). Essa é uma constatação consensual na literatura em Ciência Política. No entanto, por mais que se assuma a análise de conceitos como o clientelismo, mandonismo e coronelismo como centrais para a explanatória do patrimonialismo, a precisão da ocorrência em qualquer período por meio desse conceito é de difícil identificação, sobretudo por se mascarar implicitamente nas instituições.

Por essa razão, com vistas a elaborar ações contrapostas ao enraizamento do fenômeno do mandonismo, do coronelismo e do clientelismo nas instituições públicas, identificá-los enquanto práticas nas instituições modernas não torna o presente esforço analítico menos importante do que a análise macro da formação do Estado. Isso porque ainda que as categorizações conceituais escapem às práticas modernas operadas por um Estado parcialmente patrimonial, não se pode afirmar que o fenômeno em si consta superado.

Em contextualização, Aguiar (2000) atribui à transferência da coroa portuguesa a tendência centralizadora do poder no Brasil, caracterizado sobretudo pela ordem patrimonial. Sendo que na perspectiva weberiana, tal ordem entra em conflito ao pautar-se por normas da tradição, qual seja, das relações pessoais. Nesse limiar, não constitui grande novidade saber que o povo brasileiro (no sentido de valores nacionais professados) é avesso a regras e que as trocas de favores e de bens de consumo viabilizadas por relações íntimas (ou com algum de relacionamento propício para haver as trocas) acentua e se perpetua no tempo e no espaço engendrando práticas relegadas como escusas e condenáveis ao crivo da moral.

É preferível ponderar que ao assumir tal premissa como generalizada, não há a necessária implicação ou até mesmo o risco de se oferecer interpretações incorretas da realidade, pois o Estado patrimonial é facilmente perceptível na história do Brasil, conforme demarcam estudos como os de Freyre (2012), Holanda (2010), Holanda e Hollanda (2015), Prado Jr (2011), Ribeiro (2015) e Schwarcz (2019). Na academia supracional, os estudos como o de Sell (2017) demarcam a aproximação do conceito de patrimonialismo com o sociólogo alemão Max Weber. de Nessa esteira, Holanda (2010) assevera que é difícil para o brasileiro (dimensão analítica do sujeito) sobrepor ao coletivo uma a conduta impessoal e imaterial completamente avessa aos amores individuais. Sendo assim, Souza (1999) afirma que o brasileiro é inerentemente antiweberiano. Mas qual seria então os principais desdobramentos dessa discussão para as práticas cotidianas das instituições públicas (Nomeação de cargos de livre nomeação e exoneração, atos discricionários do administrador)?

Se uma nação projeta organizar-se de modo que todos tenham condições de igualdade e oportunidade de acesso por exemplo aos cargos públicos, proceder incisivamente de modo impessoal é de pronto ação coerente com o objetivo postulado. No entanto, conforme Souza (1999), há obstáculos nesse curso que além de remontar ao período colonial, teceu a raiz de todo processo de contínuos e descontínuos de formação do Estado brasileiro (Schwarcz, 2019). Trata-se da plasticidade construída, a capacidade de acomodação e o compromisso com o meio físico e gentio que se transpôs à esfera pública de tal modo, que se enraizou profundamente (Carvalho, 1997).

Todavia, não afirmo que aos agentes públicos não cabe proceder de modo gentil, pelo contrário, questiona-se tão somente o grau e o inerente potencial de corrosão que tal prática ocasiona nas instâncias organizativas das instituições públicas, ao passo que isso instantaneamente remete ao nepotismo por exemplo, que conflita claramente com o ideal weberiano – impulsionado pela lógica empresarial de organização privadas. Há claro aqui, uma necessária distinção sutil entre gentileza e empatia quando da prestação dos serviços públicos. Por outro lado, obviamente há a discussão de que o governo não deve ser composto unicamente por burocratas, pois denotaria de pronto prática antidemocrática uma vez que não haveria a representação (ainda que idiossincrática) da vontade popular nas decisões do Estado.

Que na visão de Souza (1999) se cumpre com a racionalização (ou ao menos o equilíbrio entre os domínios da Política e da Administração) das instituições públicas por meios de pressupostos weberianos, fundamental para conduzir o Estado a um regime democrático. Sendo assim, tem-se o ideal weberiano como indispensável à modernização da sociedade. Porém durante a análise da concretização desse ideal, outros fenômenos se colocam como importantes, a saber: o coronelismo, o mandonismo e o clientelismo. Esses três conceitos são destrinchados na obra de Carvalho (1997).

Por essa razão, questiona-se quais os desdobramentos de haver a sobreposição da esfera privada sobre a pública? Como é possível estabelecer discussões teóricas a partir do processo de formação de Estados? Dessa forma, o objetivo deste ensaio teórico é compreender o processo de formação do Estado, tendo como objetivo específico examinar a sobreposição da esfera privada sobre a pública.

Para além desta introdução este artigo se divide em três seções, a começar pelo desenvolvimento do tema, com tópicos sobre a “Herança patrimonialista no processo de formação do Estado brasileiro”; “O processo de formação do Estado” e “A aparente sobreposição da esfera privada na pública.

2. DESENVOLVIMENTO

Para realizar uma incursão teórica conforme objetivado, empregou-se o método de ensaio teórico de acordo com Meneghetti (2011). O fazer-pesquisa fundado neste ensaio teórico foi conduzido não apenas de forma personalista a questionamentos próprios do autor em seu processo de formação enquanto pesquisador, mas sobretudo pelo resgate de clássicos da literatura sobre o processo de formação do Estado e do patrimonialismo. Nessa esteira, as discussões empenharam-

se em pensar a abstração conceitual “Estado” como o cerne das discussões situadas na relação entre a esfera pública e a esfera privada. Antes de detalhar o processo de formação do Estado em termos gerais, é de fundamental importância compreender que no Brasil, este processo prosperou sob o postulado da herança patrimonialista. Os “ativos” componentes desse patrimônio, são apreendidos em categorizações conceituais já tratadas na literatura como o clientelismo, o coronelismo e no mandonismo. Isto posto, cumpre detalhá-los no próximo tópico deste artigo.

É verdade que embora estruturado por seções, “...este ensaio deve ser lido por sujeitos com espíritos livres de preconceitos, sem estarem dominados pelo formalismo da ciência” (Meneghetti, 2011, p. 321). Por essa razão, o objetivo deste método é fazer com que o leitor faça suas próprias conclusões a respeito do tema.

2.1 HERANÇA PATRIMONIALISTA NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Por mais que se assuma a análise dos conceitos de clientelismo, coronelismo e de mandonismo como abstrações para se compreender o patrimonialismo, a precisão da ocorrência destes em qualquer período é de difícil identificação, sobretudo por se mascarar implicitamente nas instituições. Por essa razão, seu estudo tem sido contemplado com o uso de métodos de pesquisa frágeis com interpretações dedutivistas que correspondem parcialmente com a realidade brasileira, cuja interpretação decorrente disso é de há demasiado enraizamento de tais conceitos nas instituições públicas.

Assim, ao contrário do que comumente se pensava, Carvalho (1997) aponta que o mandonismo não se trata de um sistema, mas de traços personalistas e característicos nas relações de poder entre o agente político e aqueles desprovidos de poder econômico e político. Sob esse conceito, extrai-se o fato de que o mandonismo decresce ao passo que os direitos civis e políticos contemplam maior número de indivíduos (Carvalho, 1997).

Já o coronelismo se coloca como sendo “[...] um sistema de barganhas entre o governo e os coronéis oriundo do federalismo, [fundados] na relação entre estados e municípios [...]” (Aguiar, 2000, p.3). Em suma, médicos, latifundiários, comerciantes e padres figuram o rol de atores que viabilizaram essa sistemática. A este último agente, ao aderirem a lógica de expansão da coroa portuguesa se distanciam das racionalidades religiosas como estratégia para validar a exploração sexual de mulheres como sendo algo normal (Aguiar, 2000).

Por fim, tem-se o clientelismo que não carece da figura do coronel para operar, sendo o fenômeno que sobreviveu e se encontra em centros urbanos como mecanismo de manutenção o poder, conforme se observa no esquema analítico. Os três conceitos, assim concebidos, mantêm uma característica apontada com razão por Buve (1992) como essencial em uma abordagem histórica: a ideia de diacronia, de processo e de dinamismo. O Clientelismo “[...] é a apropriação privada da coisa pública; ii) a barganha do voto representa uma corrupção da democracia (Farias, 2000, p. 49).

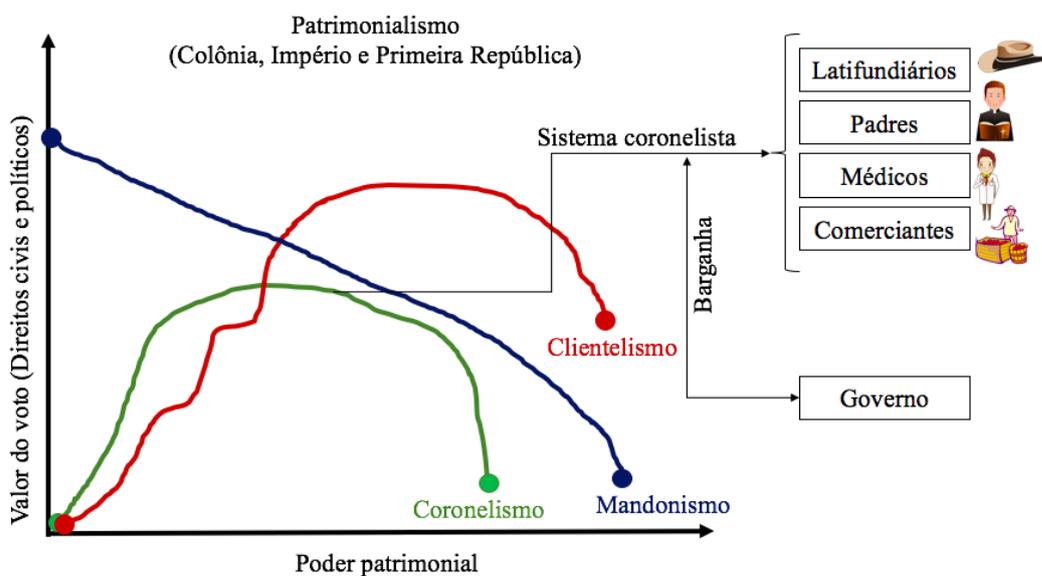
Coronelismo é o

[...] sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos (Carvalho, 1997, p. 234)

Já mandonismo é a

[...] existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania (Carvalho, 1997, p. 231).

Figura 1 – Esquema analítico dos três conceitos



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Carvalho (1997)

Assim, cabe considerar que ao invés da relação clientelista diminuir ao longo do tempo conforme indica a Figura 1 – esquema analítico do décimo encontro referente a temática patrimonialismo –, não poderia por exemplo ser uma constante? Sobretudo ao se considerar que ao passo que as pessoas se emancipam e se desenvolvem em arenas demasiadamente capitalistas, paralelamente se adere a lógica individualista.

O que significa dizer que o comércio do voto ou qualquer outro elemento dotado de valor nessa relação, não seria de pronto algo ruim, pelo contrário, seria meramente operar a lógica utilitarista de custo-benefício, já que não se depende mais diretamente do Estado para se viver, sendo assim, qualquer vantagem que obtém com esse comércio é de toda sorte “lucro”. E se nada se obter, é vida que segue.

Ou ainda que haja certa dependência do Estado, não haveria então apenas novas formas de barganhas mais complexas e sofisticadas, e não um sinal de que o fenômeno se reduz? Tais pontos não são precisamente evidenciados na obra dos autores analisados, justamente pela dificuldade de confirmar empiricamente gradações frouxidão.

No entanto a obra os esforços de Carvalho (1997) se limita a discutir conceitualmente os fenômenos e traz certo embasamento para inferir que o clientelismo aumentou conforme se perdia a capacidade de controlar o voto – que cada vez mais assumia valor de mercado – ainda persiste no cenário político brasileiro e que possivelmente o mandonismo e coronelismo tenham decrescido. Em contrapartida, Campante (2003) vai além ao dizer que o personalismo pode até ter sido amenizado, porém jamais assumiu valor secundário neste cenário.

Por mais que Carvalho (1997) tenha clarificado recorrentes confusões conceituais acerca do mandonismo, coronelismo e clientelismo pouco se tem visto a respeito de como analisar o Brasil de hoje, pois o próprio autor lamenta os erros em pesquisas passadas, mas também não propõe como análises futuras do fenômeno pode ocorrer.

É evidente que o autor coloca a necessidade de detectar a natureza de dominação do poder face aos fenômenos estudados, e saber se precede ou não da relação de poder ou dos conflitos de classes na sociedade de mercado. Porém ainda assim não justificaria tamanho esforço com o intuito de postular análises anacronicamente comparativas com outros países, cujo contexto e processo de formação sócio-cultural se deu de modo completamente distinto.

Na verdade, se aproximaria mais da própria inutilidade reconhecida pelo autor, de que serviria estritamente para fins acadêmicos e abstrações que conseguem compreender o passado de modo demasiadamente rígido e apegado a conceitos. Se se consegue extrair análises robustas a partir dessa clarificação, fica o desafio então a cargo de quem quer que se sujeite.

Outra evidência do caráter pouco útil, é que não se conhece o grau que a herança patriarcal deixou para gerações futuras. Sabe-se por dedução que é alto, no entanto a falta de rastreabilidade precisa da ocorrência dos fenômenos permite apenas inferir e relacionar com outros fatos sociais posteriores à possíveis indícios.

2.1 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO

O processo de formação de Estados modernos será abordado considerando autores como Tilly (1996) e Florenzano (2007). Nesse limiar, considera-se que por mais que tais autores se refiram ao mesmo objeto de estudo e fenômeno – o estado e seu processo formativo – oferecem contribuições complementares entre si, de modo que trazem abordagens distintas, cujo contraste servirá de guia à construção desta seção do artigo. Sendo assim, contextualiza-se que entre o século XIV e XIX o processo de formação do estado na obra de Florenzano (2007, p.16) foi marcado por lutas de classes e basicamente configurado por uma monarquia absolutista. No entanto Tilly (1996) adiciona a esse *locus*, um resgate sócio-histórico com análise temporal de mil anos antecedentes ao período analisado por Florenzano (2007).

Assim, a partir da leitura dessas obras, elege-se como **questão** norteadora, a seguinte inquietação: países do terceiro mundo estariam imitando o “modelo” do estado nacional europeu e assim aderindo à lógica adaptativa aos seus contextos?

Assume-se então como **tese** a proposição de que: ainda que se reconheça a relevância do processo de formação dos estados europeus, eles não se colocam como modelo base para outros estados, sobretudo do terceiro mundo, pois cada território lidou com conflitos e interesses próprios. Deste modo, não oferecem substância para a construção de um modelo ideal e universal do que um estado nacional deve ser.

Nesse contexto Florenzano (2007, p.12) tem como principal *locus* de análise a Europa, uma vez que explora discussões para além de Max Weber e Karl Marx, por entender que o estado pode ser encontrado em “todas as sociedades em que existe dinheiro”. Em suma, o autor narra os principais desdobramentos de formação do estado italiano, francês (estados gerais), inglês (parlamento) e alemão. Resumidamente, seu raciocínio estrutura-se assim: italianos criaram, franceses e ingleses desenvolveram e os alemães interpretaram o estado.

A este primeiro, o coloca em um pedestal ao asseverar que foi na Itália que nasce o primeiro Estado moderno do mundo, especificamente em Florença. Atribui a essa localidade a ocorrência das primeiras mudanças de um poder orgânico, feudal para um “poder-máquina, tipicamente moderno” (Florenzano, 2007, p. 21).

No entanto, surpreende ao dizer que os estados italianos passam a ser copiados devido ao seu “[...]dinamismo econômico e riqueza, por suas sofisticadas culturas e regimes políticos republicanos, altamente complexos e contrastantes entre si[...]” (Florenzano, 2007, p. 24) o que de pronto denota substancial carga valorativa, pois o que seria uma cultura sofisticada ou até mesmo um regime republicano na concepção do autor? Se há gradações quanto a esses dois fatores, não é explícito em sua obra. Talvez se deva interpretar que a complexidade e contraste mencionado se deva a incipiência do recém surgimento do estado ora discutido.

Entretanto ao se assumir tal inferência como verdadeira, é mister entender que há certo julgamento de valor, pois se há uma concepção de estado ainda incipiente, cujo histórico de seu funcionamento ainda não pôde ser constatado, o elemento restante, ou seja, a cultura sofisticada e o regime político compartilhado naquele território é então hipervalorizado independente do sucesso

mencionado pelo autor. Até porque não há parâmetros de estados anteriores para se afirmar tal sucesso. A menos é claro que exista algum indicador que demonstre o que é sofisticado e altamente complexo, ademais seria também outro ponto não explicitado em sua obra.

Acrescenta ainda que os estados italianos são consistentes pelo caráter permanente e profissional observado. O que talvez explique em parte a intenção do autor em destacar a Itália como sendo o berço de surgimento do estado. No entanto, ressalta-se que ainda não há elemento que possibilite fixar, ainda que a grosso modo, um modelo de estado.

Distancia-se ainda mais quando se observa que há apenas o patriotismo florentino, e não certa coesão em nível nacional. Tal tarefa sem dúvida foi incorporada por Nicolau Maquiavel, atribuindo o desafio ao príncipe – melhor descrito no livro “O príncipe”. Por outro lado, a França e a Alemanha gozavam de certo sentimento ou força, porém de ordem religiosa, responsável por recorrentes conflitos. Em contrapartida, na segunda metade do século XVI, a religião foi responsável por levantar o sentimento de patriotismo na Inglaterra e Holanda (Florenzano, 2007, pp. 26–27). Em suma para o autor, os mecanismos que fomentaram a geração do Estado nos países analisados, perpassa ao ponto de que “nasceu da luta de classes, viveu da luta de classes e morreu da luta de classes” (p.37).

Sendo assim, Tilly (1996, p. 18) por meio da perspectiva sócio-histórica examina os estados a partir das redes e relações sociais, relacionando-os com fenômenos macroestruturais. O que a princípio se trata de ineditismo perfeitamente válido para se compreender o processo formativo do estado. Sendo assim, entre as principais considerações, destaca-se a formação de capital para fortalecimento do poder bélico, bem como a intensa coerção aplicada nesse sentido para atingir seus fins. Identifica também a não linearidade nesse curso, marcado por oscilações e rupturas, além da demasiada resistência local em aderir a lógica de Estado-nacional, assinalando assim o caráter de coação nesse processo.

Assim, ao contrário de Florenzano (2007), o autor aponta que os territórios que tinham poderosos senhores rurais e cidades comerciais ricas acabaram produzindo os Estados nacionais, desenvolvendo-se primeiramente na Inglaterra e França (Tilly, 1996). Ou seja, não se assevera a Itália como principal arena de surgimento do estado. Explicita-se, portanto, o potencial extremamente relativizado nas colocações dos autores, sobretudo ao identificar a clara dependência não só da temporalidade considerada como também a ótica que se analisa o objeto e se interpreta os fenômenos. Um exemplo disso, se percebe também em Huntington (1965) ao comparar a Europa com a América, que atribui pouco peso aos aspectos econômicos, dizendo que nas guerras é que se encontra processos semelhantes de formação do Estado (Tilly, 1996).

Não se defende, contudo, que recortes não são recomendáveis, muito pelo contrário, postula-se que por vezes se aborda elementos indissociáveis de modo dissociado ou incompleto. Pois ao longo das análises, outros elementos inerentes ao contexto podem se revelar, e que descrevê-los apenas nas entrelinhas ou até mesmo omiti-los, compromete a compreensão do processo de formação do estado ou até mesmo o que vem a ser um modelo de estado.

Embora Tilly (1996) enfatize que não se deve tirar conclusões da experiência europeia, no intuito de conceber um modelo de estado, e partir dele aderir à lógica comparativa e de aproximação,

resvala como ponto central de utilidade de sua obra a lógica de causa e efeito. O trata como se assim resolvesse a questão, pois do que adiantaria inferir futuras ocorrências por causas que já aconteceram em determinado território, por determinados povos e por suas determinadas regras, que nunca serão as mesmas em outros contextos.

Indubitável que há raízes históricas como consequência de outros processos paralelos de formação do estado, como foi o caso inglês, que ao seu modo organiza sua soberania e cria o parlamento. Já sob o terceiro mundo, a corte portuguesa se debruça com seu projeto expansionista para a conquista e colonização de outros territórios que não o europeu, denotando de pronto a relação direta de importância da causa e consequência a qual o autor aponta como útil.

Todavia cabe ressaltar, que o mundo se modifica constantemente e os problemas de hoje não são os mesmos problemas de ontem, tampouco será os de amanhã. Portanto, por mais que se explore em profundidade os fenômenos que circundam o processo de formação dos estados, como assim tem feito os dois autores ora discutidos, se prevalece ainda a relatividade.

O que compromete ainda mais sua transposição – ainda que para efeitos da compreensão das causas e consequências, conforme sugerido por Tilly (1996) – por exemplo para terceiro mundo, que se vê traumatizado das influências europeias.

Portanto, atribuir qualquer importância ao contexto europeu não se trata apenas em atentar-se ao perigo do anacronismo, mas colocar em xeque o sentimento cívico e a identidade cultural e nacional que sinalizam em determinado território seu próprio processo formativo do estado. Tem-se então a perda do lastro de utilidade pleiteado por Tilly (1996) ao passo que os elementos por ele oferecidos não se fixam no tempo e espaço.

Contudo, a título de conhecimento, são obras que oferecem brilhante abordagem histórica e sócio-histórica para o leitor, ao passo que traz em miúdos principais conflitos e desdobramentos do processo de formação dos estados na Europa.

2.3 A APARENTE SOBREPOSIÇÃO DA ESFERA PRIVADA NA PÚBLICA

A tensão entre a esfera pública e privada é sem dúvida uma questão que emergiu ao longo de estudos sobre o processo de formação do Estado. No bojo deste debate, encontram-se abordagens multidisciplinares, cujo destaque é atribuído à obra de Bobbio em *Estado, Governo e Sociedade* publicado em 1987. Nesse curso, observa-se também o enfoque às reformas administrativas, que na perspectiva nacional é evidenciada por Bresser-Pereira em *Construindo um Estado Republicano*, datado de 2009.

É válido destacar que a obra de Pereira (2009) não trata de práticas administrativas, tampouco de algo manualístico, mas tece sobre a teoria e reforma da gestão pública. Assim, é importante considerar que o autor está diretamente imbuído no processo de implementação das reformas administrativas, ensejando assim uma obra rica em detalhes, porém não suficiente para uma compreensão geral do contexto de construção do Estado, como a obra de Bobbio oferece.

Inegável que a tensão entre público e privado emerge eloquentes debates, surgindo deles a seguinte **problemática**: ao incorporar práticas da administração empresarial, o setor público ameniza a crise das instituições e/ou corrobora com a sobreposição da esfera privada sobre a pública?

Nesse limiar, tem-se como **tese** a proposição de que o uso de práticas administrativas adotadas pela iniciativa privada, é reconhecidamente pelo setor público como fonte de eficiência, conquistada única e exclusivamente por uma racionalidade pura. Na tentativa de conquistar quadro semelhante e na intenção de atender seus objetivos, o setor público as incorpora como meio possível e razoavelmente aceito, requerendo, porém, novos arranjos dentro da perspectiva de um Estado novo. Deste modo, cabe trazer à baía da discussão os fatores que levaram à crise do Estado, bem como o contexto que fomentou a busca por alternativas de gestão na administração empresarial.

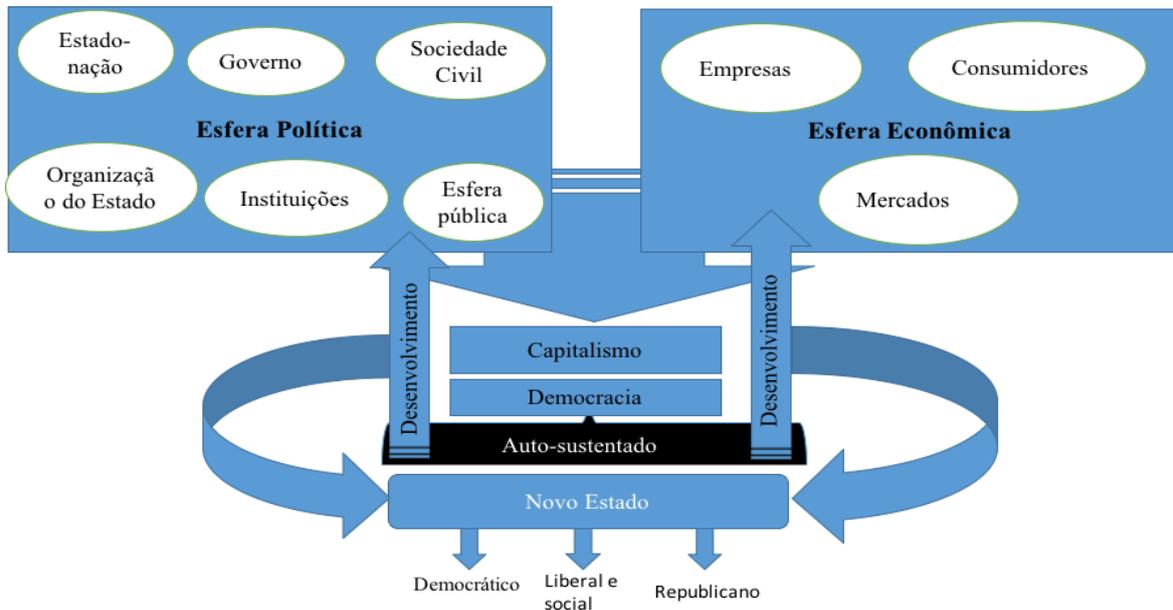
Inconteste que tal tarefa requer análises temporais de maior amplitude na literatura, porém para o exercício aqui proposto, cabe considerar o que assenta Pereira (2009) de que entre o século XX e XXI, há crescente demandas de dentro e de fora do Estado, exigindo-o descentralização, autonomia e responsividade.

Entre os fatores que ensejaram demandas internas, figura o crescimento econômico, fortalecendo assim a lógica capitalista. Há ainda o avanço da democracia, de modo que há maior ativismo e exigência por parte dos atores.

Há ainda que não é adequado considerar os gerentes como sempre eficientes e os burocratas não. Na verdade, atribui a este último, centralidade nas reformas da gestão pública e que é nessa esteira, que se introduz novas ferramentas de gestão pública (Pereira, 2009, p. 18–20). Ainda no âmbito interno, aponta que os funcionários públicos não são meros executores comandados por políticos eleitos, são agentes que também gozam de cidadania.

Com relação ao fator externo, destaca-se demandas da esfera econômica, em que se exige um ambiente propício à competição do mercado, no intuito de fomentar desenvolvimento econômico. Contudo, não resta a menor dúvida que tal arena é palco de avanços absurdamente incomparáveis com a gestão pública, porém ao observar a lógica sistematizada na Figura 2, é possível perceber que a esfera econômica sofre influências do setor público, levando a afirmar que não se pode agir de modo isolado, por assim se inserir compulsoriamente em uma rede de relações.

Figura 2 – Formação do Estado

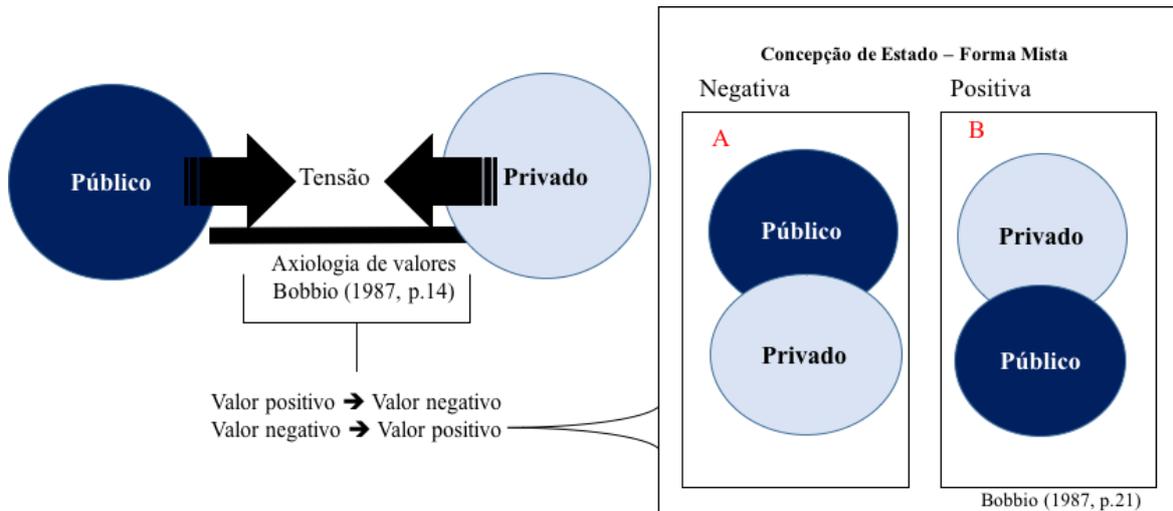


Fonte: elaborado com base em Pereira (2009)

Assume-se então como ponto central das afirmações de Pereira (2009, p.22-24) que as reformas não só exigem transformações profundas nas instituições, como só são compatíveis com regimes democráticos. Sendo assim, considera-se que no entendimento de Pereira (2009) o capitalismo e a democracia "... provaram ser capazes de gerar seu próprio aperfeiçoamento contínuo, ou seja, de promover o desenvolvimento político e econômico auto-sustentado" (p.31). Entretanto, expõe que um novo Estado social-liberal e republicano surge em meio a crises, entendida por Bobbio (2009, p.126) como "crise do Estado democrático, que não consegue mais fazer frente às demandas provenientes da sociedade e por ele mesmo provocadas".

O setor público depara-se então com a necessidade de se aproximar e incorporar princípios funcionalistas da esfera privada, cuja interação é tensionada por uma axiologia de valores, que estabelece de certa forma ordem de importância de um em relação ao outro, uma vez que ao se assumir como valor positivo, instantaneamente se assume o outro como negativo, conforme se observa na Figura 2.

Figura 3 – Tensão entre público e privado



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bobbio (2009)

Não haveria então equilíbrio entre os objetivos público e privado? Ao contrário do que se pensa, Bobbio (2009, p.113) argumenta que há compatibilidade, operado por uma forma mista de Estado. Entendido por “não só aqueles em que são temperados os diversos princípios, mas também aqueles em que o poder religioso está separado do poder laico e o poder econômico está separado do poder político”.

No entanto, há posições teóricas que assumem valores positivos e negativos. À concepção positiva entende-se que “...os Estados existentes são imperfeitos, mas aperfeiçoáveis e que, portanto, o Estado, como força organizada de convivência civil, não deve ser destruído, mas conduzido à plena realização de sua própria essência”(Bobbio, 2009, p. 127). Já com relação ao valor negativo, Bobbio (2009) aponta teóricos absolutistas, como Bodin e Hobbes, onde não se “conhece nem reconhece entes intermediários” (Bobbio, 2009, p. 112)

3. CONCLUSÃO

Em face das discussões ora colocadas, considera-se que postulado de Bobbio (2009) acerca da ideiação de o setor público se subordinar aos interesses privados sob a concepção positiva de Estado –sobrepunhando os interesses soberanos socialmente construídos–, operacionaliza-se na realidade material associado a limites para tal sobreposição, na intenção de se propor equilíbrio e ordem. Na melhor das comparações, vejo que tal sobreposição funcionaria como uma nova espécie de sistema de equilíbrios e contrapesos.

Ainda que ao longo das modificações do Estado, ao se acrescentar o caráter democrático, a adoção de mecanismos da gestão empresarial torna o processo de formação do Estado ainda mais complexo pela necessidade de se aderir à lógica adaptativa das especificidades da Administração

Pública, por exemplo. De modo que a racionalidade pura não é exercida livremente no setor público, uma vez que se considera que esta atende a princípios antidemocráticos.

Cumpra destacar que a sobreposição da esfera privada sobre a pública se operacionaliza em função do caráter emergencial de se adotar parâmetros de ações funcionalistas de gestão, estes herdados da administração empresarial. No entanto, constata-se que o Estado não pode ser governado como se fosse uma empresa, pois sua ontologia é outra, qual seja: a de preservar o interesse público e democrático em todas as suas ações. Marginalizar as ações institucionais categorizando-as como centrais e não centrais, reforça decisões que refletem na vida social imediata de modo a se distanciar do chamado controle social. Assim, afirma-se com esse ensaio teórico que o interesse privado e o público estabelecem-se dialeticamente para cumprir seus objetivos, de modo que se assim não ocorrer, uma espécie portal se abrirá fazendo com que a esfera privada entre em ação sobre a esfera pública (de modo mais intenso do que já tem feito), instaurando por completo a lógica de um Estado negativo.

Todas as tímidas discussões colocadas no presente ensaio foram desenvolvidas na disciplina “Fundamentos da Administração Pública” do programa de pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil. Nesse sentido, peço que a interpretação que se tenha dos meus escritos sejam a de contribuição e sobretudo reflexão de uma pesquisa-estudante que se questiona a todo instante sobre o papel do Estado na promoção da ordem social.

4. REFERÊNCIAS

Aguiar, N. (2000). Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. *Sociedade e Estado*, 15(2), 303–330. <https://doi.org/10.1590/s0102-69922000000200006>

Bobbio, N. (2009). *Estado, Governo, Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Buve, R. (1992). Political Patronage and Politics at the Village Level in Central Mexico: Continuity and Change in Patterns from Late Colonial Period to the End of the French Intervention (1967). *Bulletin of Latin American Research*, 11(1), 28.

Campante, R. G. (2003). Patrimonialism in faoro and weber and Brazilian sociology. *Dados*, 46(1), 153–193. <https://doi.org/10.1590/s0011-52582003000100005>

Carvalho, J. M. de. (1997). Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: A Conceptual Discussion. *Dados*, 40(2), 229–250. <https://doi.org/10.1590/s0011-52581997000200003>

Farias, F. P. de. (2000). Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Revista de Sociologia e Política*, 15(15), 49–66. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782000000200004>

- Florenzano, M. (2007). Sobre as origens e o desenvolvimento do estado moderno no ocidente. *Lua Nova*, 1(71), 11–39. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000200002>
- Freyre, G. (2012). *Casa-Grande & Senzala*. Sao Paulo.
- Holanda, S. B. de. (2010). *Capítulos de história do império* (1st ed.). Sao Paulo: Companhia das Letras.
- Holanda, S. B. de, & Francisco Buarque de Hollanda. (2015). *Raízes do Brasil*. Sao Paulo: Companhia das Letras.
- Huntington, S. P. (1965). Political Development and Political Decay. *World Politics*, 17(3), 386–430. <https://doi.org/10.2307/2009286>
- Meneghetti, F. K. (2011). O que é um ensaio-teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), 320–332. <https://doi.org/10.1590/s1415-65552011000200010>
- Pereira, L. C. B. (2009). *Construindo o Estado Republicano. Democracia e Reforma da Gestão Pública* (1st ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Prado Jr, C. (2011). *Formação do Brasil contemporâneo* (1st ed.). Sao Paulo: Companhia das Letras.
- Ribeiro, D. (2015). *O Povo Brasileiro: a Formação e o Sentido do Brasil* (Global, ed.). Sao Paulo.
- Schwarcz, L. M. (2019). *Sobre o autoritarismo brasileiro*. Companhia das Letras.
- Sell, C. E. (2017). The two concepts of patrimonialism in Max Weber: From the domestic model to the organizational model. *Sociologia e Antropologia*, 7(2), 315–340. <https://doi.org/10.1590/2238-38752016v721>
- Souza, J. de. (1999). *A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro*. Souza, Jessé (Org.) *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. (UnB, ed.). Brasília.
- Tilly, C. (1996). *Coerção, Capital e Estados Europeus: 1990-1992* (1st ed.). Sao Paulo.