

O Estado contra a sociedade civil? O problema da centralização da representação pelo Estado nacional na Ciência Política brasileira

JOSÉ AUGUSTO HARTMANN*

Resumo: Esse artigo realiza análise bibliográfica da produção de Ciência Política brasileira acerca do problema da centralização da representação política no Brasil. Segundo extensa produção bibliográfica, a representação política no Brasil foi centralizada pelo Estado, promovendo uma inação dos diversos possíveis grupos de interesse, que deixaram de agir em defesa de suas preferências ou nem mesmo se constituíram. Deste modo, nessa concepção, a sociedade civil seria dependente do Estado, incapaz de organizar-se livremente e exercer pressão. Por outro lado, verifica-se a existência de uma literatura que se opõe à essas conclusões, verificando a existência de relações plurais mesmo com o corporativismo promovido pelo Estado nacional. Aqui, e este é o objetivo do artigo, são confrontadas essas duas concepções, verificando que enquanto a primeira literatura mira os problemas da burocratização da política brasileira, parte da literatura atual defende uma maior participação do Estado para contextos como o brasileiro.

Palavras-chave: Estado; Sociedade civil; Representação; Grupos de Interesse.

Abstract: This article provides bibliographic analysis of the production of Brazilian Political Science about the problem of centralization the political representation in Brazil. According extensive bibliographic production, political representation in Brazil has been centralized by the state, promoting inaction on the several possible groups of interest, which failed to act in defense of their preferences or even constituted. Thus, in this conception, civil society would be dependent on the state, unable to organize freely and exert pressure. By the other side, there is the existence of a literature that opposes these conclusions, verifying the existence of plural relationships even with corporatism promoted by the national government. Here, and this is the aim of the paper, these two conceptions are confronted, noting that while the first literature targeting the problems of bureaucratization Brazilian politics of the current literature advocates greater state participation in contexts like Brazil.

Key words: Civil Society; Interest Groups; Representation; State.



* **JOSÉ AUGUSTO HARTMANN** é Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal do Paraná.

Este *paper* procura propor algumas questões acerca do debate sobre a centralização política e econômica promovida pelo Estado brasileiro segundo substancial parte da literatura política. Tal tema justifica-se porquanto a recorrência com que é frequentado quando se pensa a política no Brasil. Seja para o Brasil imperial¹, mas principalmente no Brasil pós-1930, o Estado é, muitas vezes, tido como elemento fulcral às decisões políticas ou para a formação de elites, assim como para a própria formação da cidadania e condução da economia. Pensar-se-á, portanto, sobre a representação de interesses no Brasil, tendo o Estado e a burocracia no centro da discussão.

Para pensar o tema, e elaborar algumas questões que ele suscita, destacam-se três textos seminais da Política brasileira, a saber, *As bases do autoritarismo brasileiro*, de Simon Schwartzman (1975); *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*, de Maria do Carmo Campello de Souza (1976); e *Estado e burocracia no Brasil pós-1964*, de Luciano Martins (1985). Ainda que as preocupações dos autores diferenciem-se, assim como a abordagem que realizam, em comum, nesses três trabalhos, o mergulho na composição estatal brasileira a fim de examinar as relações entre a sociedade e o campo político.

Este trabalho realizará uma breve revisão dos três textos citados, a fim de que se busque proximidades e divergências entre os referidos autores e interpretações. Em seguida, propor-se-á um debate entre os autores e uma bibliografia posterior que se propõe, em alguns momentos, mesmo, a alimentar o

debate. Por fim, tecer-se-á alguns comentários finais, à guisa de conclusão.

I. Estado e centralização da representação em Schwartzman, Campello de Souza e Luciano Martins

O primeiro dos autores apontados, Simon Schwartzman, fundamenta uma análise em que a relação Estado-sociedade, originada de uma certa construção histórica, civilizacional, impediria o surgimento de uma sociedade pluralista, impondo uma relação em que o Estado atuaria com autoritarismo. Revisitando as Bases do autoritarismo brasileiro, Bolívar Lamounier, escreveria, alguns anos após o texto de Schwartzman, que:

Conquanto o país estivesse na reta final da abertura, o objetivo que Simon aí enuncia é o de demonstrar que a redemocratização formal seria o imprescindível primeiro passo, mas que a questão democrática brasileira é muito mais ampla e profunda. Tem muito a ver com o passado colonial e com o sistema político e econômico de índole patrimonialista do qual não conseguimos ainda nos livrar, não obstante os passos substanciais que já demos no sentido da modernidade. (LAMOUNIER, 2009, pp. 53-54).

Lamounier identifica, nessa ocasião, uma interpretação “pessimista” em Schwartzman, uma vez que o autor de Bases do autoritarismo brasileiro veria para o caso brasileiro uma “[...] polaridade Estado × Sociedade [que] configurou-se [...] como uma macroestrutura patrimonialista — vertical, autoritária e resistente à mudança — contra uma base social pobre e amorfa na maior parte do país.

¹ Sobre elites estatais no Brasil Império ver: CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

(LAMOUNIER, 2009, p. 56) Buscar-se-á adentrar, aqui, nessa dicotomia, Estado x sociedade, em Schwartzman e nos demais autores.

Schwartzman, portanto, aponta para uma impossibilidade para a construção de um modelo pluralista no Brasil, em que poderia haver disputa de grupos de interesse distintos. Pelo contrário, a formação histórica nacional impeliria para o autoritarismo e o atraso, predominando um Estado autoritário sem formas desenvolvidas de disputa parlamentar.

Deste modo, a representação e conflito de classes na política brasileira estaria ausente, assim como um possível desenvolvimento de classes que pudessem tomar, futuramente, consciência de si. (SCHWARTZMAN, 2007, p.47). Predominaria o autoritarismo, sendo, para o caso brasileiro, creditado ao estranhamento entre sociedade e Estado, e não a um atraso econômico histórico do país, desde o início de sua formação presente na órbita dos centros europeus capitalizados. Haveria uma separação entre a esfera formal do Estado e a informal da sociedade. (SCHWARTZMAN, 2009, p. 50) Grande medida dessa separação estaria calcada na ideia de um “interesse geral”, afastado de disputas sustentadas no interesse de grupos e/ou classes. Sobre isso, Lamounier valoriza “[...] o grau de autonomia atribuído à esfera política” por Simon Schwartzman. (LAMOUNIER, 2009, p.54)

Não obstante, um dos pontos centrais na análise de Schwartzman é o papel de São Paulo na política nacional. Se por um lado o autor aponta para o estado paulista como um caso único e específico, devido a sua industrialização sem correspondente no país, por outro, pensa num Brasil politicamente

atrasado, exatamente porque São Paulo não participou ativamente da política nacional, ocupado que estava, com seu desenvolvimento econômico. (SCHWARTZMAN, 2007, p.53) O poder concentrado nas mãos do Estado nacional teria cooptado os grupos de interesse, que teriam deixado de buscar, livremente, representação. (SCHWARTZMAN, 2007, p.56) Schwartzman utiliza então o conceito de “patrimonialismo político” para se referir a essa cooptação política pelo Estado de grupos de interesse diversos. (SCHWARTZMAN, 2007, pp. 59-60) Tal formulação decorreria da formação do Estado anteriormente aos grupos. Neste caso, grupos de interesse não buscariam satisfazer suas necessidades tendo o Estado como uma arena, como pensado pelos pluralistas, mas teriam o Estado como um fim em si mesmo, um “patrimônio a ser explorado”. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 60) A constituição desse Estado patrimonialista dever-se-ia à edificação do governo, ainda em tempos coloniais, em local diferente da região economicamente progressista.

Por consequência, o subdesenvolvimento e a dependência não seriam consequência de um tipo de economia agrícola, exportadora (tida como atrasada, pré-capitalista), pois essa não seria necessariamente excludente a atividades industriais e urbanização. Esse, inclusive, seria o caso de São Paulo, que desenvolveu uma “economia monetária, estimulada por salários pagos no cultivo do café”, (SCHWARTZMAN, 2007, p. 146) enquanto o restante do país seria marcado pelo “patrimonialismo político”, caracterizando o Brasil, deste modo, conjuntamente a outras “velhas novas nações” como a Argentina, como país, de industrialização tardia, em que as atividades produtivas ficaram

dependentes do Estado. (SCHWARTZMAN, 2007, p.152) O Estado brasileiro pós-1930, erigido sob a tutela do militarismo positivista gaúcho, (SCHWARTZMAN, 2007, p.206) somente reforçaria esse modelo em que as forças produtivas ficaram alijadas da política estatal. A locomotiva paulista teria a sina de carregar, portanto, na visão de Schwartzman, um Estado-nacional em que predominaria o “patrimonialismo político”.

Ainda para que se pense a revisão de Bolívar Lamounier, sua crítica ao modelo de Schwartzman estende-se em que o “[...] patrimonialismo significa preempção ou efetivo impedimento de atividades potencialmente capazes de expandir o âmbito da competição por poder. Na realidade atual, um Estado que assim se comportasse, restringindo generalizadamente a dilatação da arena política e eleitoral, assumiria feição nitidamente totalitária.” (LAMOUNIER, 2009, p. 58) Esse, aponta Lamounier, não é o caso brasileiro, dono, na visão do crítico, de uma democracia plural.

Outra análise que põe o Estado no centro do pensamento sobre política brasileira encontra-se no texto de Maria do Carmo Campello de Souza. A autora destaca, na obra em questão, seu objetivo de estudar o sistema partidário brasileiro. (SOUZA, 1976, p. XIX) O enfoque, contudo, está na relação do sistema partidário com o Estado. (SOUZA, 1976, p. 27) Sua pesquisa entende como necessário “[...] investigar as estruturas e processos decisórios como um possível condicionante da institucionalização do sistema partidário.” (SOUZA, 1976, p. 28) Assim, ao mesmo tempo que ocupa-se do sistema partidário, tanto pela sua função representativa mas também de

seletores (“função governativa”), põe o Estado no centro da análise, uma vez que, em casos como o brasileiro, com “[...] existência **prévia** de uma organização estatal forte tem[-se] efeitos consideráveis sobre o desenvolvimento e a posterior configuração do sistema partidário.” (SOUZA, 1976, p.31) Aqui, sua análise encontra-se muito próxima a de Simon Schwartzman. Souza, aliás, considera o caráter autoritário e centralizador do Estado brasileiro como responsável pela fragilidade do sistema partidário local, mas, por outro lado, destaca a importância e autonomia da esfera partidária nacional.

Em vista disso, Maria do Carmo Campello de Souza opera com dois mecanismos. Por um lado os partidos representando uma clientela, uma base eleitoral. Por outro lado, o Estado. A confluência dessas duas esferas, para o caso brasileiro, é resposta para um aspecto da crise de representação dos partidos políticos, apontada pela autora e pela bibliografia com que discute. Assim, adotando uma perspectiva pluralista, é aspecto fundamental a “[...] distribuição de acesso às arenas-chave de decisão dos partidos entre si e, especialmente, do sistema partidário em seu conjunto em relação aos demais atores relevantes, particularmente a burocracia estatal e forças armadas.” (SOUZA, 1976, p. 35) Deste modo, os partidos ganham papel essencial, diferentemente da proposição de Schwartzman, em que relações patrimoniais definem as relações políticas. Contudo, Campello de Souza contrasta com o modelo “[...] que vê os partidos políticos em termos da sociedade atuando sobre o Estado [...]”. (SOUZA, 1976, p.42) Nessa abordagem, importa entender “a estrutura estatal como condicionante da formação, evolução e atuação dos

partidos políticos.” (SOUZA, 1976, p. 42)

Desse modo, a fragilidade dos partidos brasileiros poderia ser encontrada na forte estrutura estatal existente antes da consolidação dos partidos. Recorde-se que a autora enfatiza o período pós-1930 até o golpe de 1964. Para o período da redemocratização pós-ditadura militar, vale destacar o texto de Maria do Socorro Souza Braga e Jairo Pimentel Júnior, *Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?* Nesse texto, os autores procuram apresentar a atual democracia brasileira como um sistema análogo com as democracias consolidadas, mesmo em critérios de identificação partidária. (BRAGA; PIMENTEL Jr., 2011, p. 274) Para Campello de Souza, uma política clientelista seria explicada muito mais por essa força prévia do Estado do que por um período do desenvolvimento nacional. (SOUZA, 1976, p.36) O que parece importar quando da publicação do texto de Campello de Souza é a fragilidade destacada do sistema partidário brasileiro. Tal fragilidade, encontrada na baixa institucionalização dos partidos, “[...] se expressa, por sua vez, na circunstância de não serem os partidos, em conjunto e enquanto sistema, uma instituição governativa; ou, dizendo-o de outra maneira, na inexistência, no Brasil, da norma de **governo partidário**, com alternância regular e legítima. (SOUZA, 1976, p.44)

Sendo o controle de recursos fundamental à análise de Campello de Souza, a institucionalização dos partidos torna-se tema central. Isso se dá, pois, sendo o campo político dono de autonomia relativa, ainda que numa relação de representatividade com uma base social e clientela, se torna válida

somente quando se institucionaliza (tanto como esfera autônoma quanto representativa). Caso não goze de autonomia relativa e/ou não possa representar sua base e/ou clientela fragiliza-se. (SOUZA, 1976, p. 47) O que a autora destaca em seu texto é a baixa autonomia do sistema partidário frente ao Estado. Haveria, portanto, um gigantismo estatal no que se refere ao campo político. Um dos principais problemas que se pode verificar nessa relação é a força das “agências burocráticas” como lócus institucional da ação dos partidos, o que impediria partidos realmente representativos. (SOUZA, 1976, p.57)

O que permeia a análise da autora é a fragilidade institucional do sistema partidário brasileiro diante de um Executivo inflado. Para desenvolvê-la, Campello resgata discursos de diferentes origens, identificando, mesmo antes de 1930, e até 1964, uma ideologia centralizadora, antipartido, antiliberal e/ou autoritária. Isso, de fascistas a comunistas, passando por tenentistas e nacionalistas. A tecnocracia aparece, então, identifica Maria Campello de Souza, como solução quimérica que estará presente até o famigerado regime ditatorial pós-64. Isso desencadeia um processo em que se criará uma “extensa máquina burocrática não controlável” (SOUZA, 1976, p.103). O aumento da centralização pode ser identificado como desencadeado pelo papel dos interventores, pela criação do DASP e dos *daspinhos* nos estados (em relação aos municípios). As forças armadas também contribuirão para isso, principalmente capitaneando o fim das milícias estaduais no pós-30, ainda que, afirma a autora, sem que fosse “propriamente um instrumento do poder getulista” (SOUZA, 1976, p.101). Após o Estado Novo poder-se-ia cogitar uma

ruptura com este modelo, entretanto, essa organização do Estado passa para dentro dos partidos PSD e PTB, cabendo à UDN a oposição. Este Estado contrário ao sistema partidário levará, segundo a autora, à crise dos anos 60 e não o contrário. Maria do Carmo Campello de Souza identifica um processo de realinhamento dos partidos brasileiros interrompido pelo golpe de 64. Diverge, assim, de Simon Schwartzman, para quem havia uma fragilidade e desagregação do sistema brasileiro. Campello de Souza indica, portanto, que a crise do sistema partidário esteve relacionada à centralização do Estado e a uma ideia autoritária e antipartidária.

O terceiro texto central deste debate, de Luciano Martins, é iniciado pela tentativa de compor uma “interpretação” do Estado brasileiro, enquanto nos demais capítulos afirma realizar uma “abordagem empírico-descritiva”. Nas suas palavras, trata de “[...] procurar entender a forma concretamente assumida pelo Estado capitalista numa sociedade como a brasileira numa dada etapa de seu desenvolvimento e, segundo, a de problematizar a questão das relações entre a burocracia estatal e a estrutura de classes nas condições em que se dá o desenvolvimento do capitalismo no Brasil.” (MARTINS, 1985, p.9) Isso porque procura abordar uma ideia, ou como apresenta, um “discurso anônimo” acerca do Estado. Criticando os “cortes epistemológicos” acerca do Estado após Althusser e Poulantzas, uma vez que afirma considerar as “[...] formas particulares de estruturação da Sociedade Capitalista em contextos históricos específicos”. (MARTINS, 1985, p. 18) Essa preocupação com a especificidade local e temporal dar-se-ia pois “[...] na medida mesma que tais sociedades seguem processos históricos

distintos e apresentam padrões diferenciados de estruturação interna e de inserção no mercado mundial, o relacionamento entre Estado e sociedade nelas assume padrões também distintos.” (MARTINS, 1985, p.18) Esses padrões, portanto, seriam o problema sociológico a se entender. Relaciona-se aqui, portanto, o texto de Barrington Moore Jr.², que analisa casos com desenvolvimentos distintos. (MARTINS, 1985, p.22)

Neste ponto, estabelecendo o diálogo com os autores anteriores, não há grandes divergências entre Martins e os trabalhos de Schwartzman e Campello de Souza. Martins leva em consideração a formação peculiar do Brasil, destacando que, para além de sua diversidade, em relação a outros países, dos modos de desenvolvimento “[...] soma-se ainda, no caso de grande parte dos países latino-americanos de industrialização recente, uma grande aceleração do tempo histórico” (MARTINS, 1985, p.23), que modifica seu desenvolvimento e “[...] já torna, por si só, extremamente difícil o processo de sedimentação de classes dominantes em ‘burguesias’, com todas as consequências que tal circunstância acarreta para o desenvolvimento por tais classes de um projeto histórico de dominação.” (MARTINS, 1985, p. 23) Martins já houvera afirmado que “[...] a existência de um empresariado capitalista não implica necessariamente na existência de uma ‘burguesia’, se tomada essa expressão em seu sentido histórico próprio”. (MARTINS, 1985, pp.18-19) Portanto, na sua concepção, poderia haver interesses compartilhados entre mercado (econômico) e Estado (político), contraditórios, ou mesmo

² Ver: MOORE Jr. Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. Editora Martins Fontes: São Paulo, 1983.

“[...] tendências simultâneas para o enfraquecimento do Estado-nação e o fortalecimento dos aparelhos de Estado no interior dessas nações.” (MARTINS, 1985, p. 24) No caso dessas sociedades de industrialização tardia o papel do Estado na economia fora, aponta o autor, proeminente, até mesmo como produtor (e não apenas como gestor).

Dessa formação, ter-se-ia se estabelecido um modelo em que a sociedade estaria desarticulada, a produção, em partes, em mãos de atores internacionais e um Estado como “[...] agente histórico de transformação [em que sua característica principal] não é sua ‘autonomia relativa’ [...], face à classe dominante, mas, sim, a autonomia da dimensão política face às demais instâncias da estrutura social.” (MARTINS, 1985, p. 27) Deste modo, Martins passa a destacar uma autonomia da “dimensão política”, termo em oposição, ou para ressignificar, a autonomia do Estado. Assim, caberia pensar no “[...] problema da autonomia do político, como indispensável ao equacionamento da questão do Estado” (MARTINS, 1985, p.29) Entretanto, haveria um problema mais específico para o caso latino-americano, a saber, a “desarticulação social”, isto é, a desarticulação do conflito social entre burguesia e proletariado devido a ação atenuante do Estado. (MARTINS, 1985, p.30) O autor, evidentemente, estaria apontando o caso brasileiro, em que o Estado, após crise das oligarquias em 1929, teria promovido industrialização, ainda que sob resistência “[...] da ordem oligárquica e a eclosão de conflitos sociais urbanos.”. (MARTINS, 1985, p. 32) Seria o Estado, portanto responsável pela industrialização brasileira no pós-1930, tanto como promotor quanto como ator, interpondo-se ao conflito de classes. (MARTINS, 1985 p.33) Daí a institucionalização de

um modelo corporativo de Estado, que passa a abarcar os conflitos sociais.

Para Martins, poder-se-ia mesmo argumentar no sentido de o Estado servir para garantir a acumulação, atuando para reverter dividendos ao setor privado, porém isso não implica na inexistência de acumulação pelo próprio Estado, o que pode servir para “[...] ampliar o poder político da burocracia e fortalecer seu embasamento social, sobretudo em situações nas quais, por razões antes deferidas, é precariamente estruturado o sistema de representação de interesses da sociedade civil.” (MARTINS, 1985, p. 40) Neste ponto, chega-se a tese central de Luciano Martins, a de que essa atuação não apenas amplia o poder econômico da burocracia e do Estado, mas, também introduz nas empresas estatais “[...] critérios tipicamente empresariais”, acarretando em formas de organização pública, mas também privada. Assim, o Estado atuaria “[...] no sentido de compatibilizar, em nível mais alto, a forma pública e a forma privada da exploração empresarial capitalista.” (MARTINS, 1985, p. 40) Instituir-se-ia, desse modo, um *ethos* capitalista tornado predominante nas empresas estatais no período pós-64.

A partir daí, Luciano Martins apresenta uma pesquisa empírica do que define como modo de expansão do Estado no Brasil. A ênfase dada pelo autor está no período pós-64, em que tal expansão ter-se-ia dado após a concentração de recursos financeiros e decisões no Governo Federal, capaz de alocar esses recursos/decisões em mãos de agências e empresas públicas com alguma independência. Teria acompanhado esse processo o incremento da capacidade extrativa do Estado, realocando esses recursos para seu aparato, como, por exemplo, para as superintendências

regionais, acarretando a “[...] desarticulação [...] das estruturas políticas e administrativas locais.” (MARTINS, 1985, p.46) Daí a expansão da “burocracia ‘para fora’ do setor do governo”, (MARTINS, 1985, p.51) acabando por fortalecer empresas governamentais, que tenderam a se tornar autônomas. Essas empresas passariam a desenvolver uma lógica própria, baseada na rentabilidade, não sendo públicas no sentido de critérios sociais, mas empresariais. Portanto, teriam passado a apresentar um caráter concorrente, uma “racionalidade empresarial”. Desse modo, não seria mais possível encontrar na sua composição, o tipo de burocrata “clássico”, mas, pelo contrário, gestores que se situariam “[...] entre o administrador público e o executivo de empresa.” (MARTINS, 1985, p.57) Ter-se-ia, então, o que o autor chama de “ação empresarial”, isto é a exploração dessas empresas como atividade econômica, justificada pela confusão que teria tido a elite política brasileira sobre nação, estatismo e desenvolvimento. Disso tudo decorreria, afirma Martins, uma “feudalização do Estado” marcada, ainda que a princípio pareça contraditório, pela transformação de um “Estado burocrático” para um “Estado empresarial”, em que as partes têm autonomia, vida própria. (MARTINS, 1985, p. 81) Um enfoque que adere à análise do autor será, deste modo, o recrutamento dessas empresas governamentais. Os quadros do aparelho estatal seriam preenchidos, sobretudo, por indicações leais ao Executivo, principalmente após 1976, com Geisel. Entretanto, afirma Martins, disso não decorre um “clientelismo”, como visto na proposição de Schwartzman, uma vez que isto não decorria de dádivas às clientelas do presidente, mas “[...] de um processo de

cooptação no qual aparentemente se misturam reconhecimento (subjetivo) de talentos, afinidades sociais e/ou lealdades pessoais.” (MARTINS, 1985, p.201) Nesse período, a convergência entre os interesses dos setores Governo e Empresas se dá, sobretudo pela oposição à participação estrangeira, ainda que sem responsabilidade pública. (MARTINS, 1985, p. 237). Empresas estatais, como, por exemplo, o BNDE, atuavam muito próximas ao setor privado, tornando-o (o setor privado) dependente. Fariam com que o setor produtivo orbitasse em sua ação prévia, atraindo-o à sua órbita. Martins afirma que o desempenho de, “[...] pela participação acionária [do BNDE], pela intervenção gerencial e pelo controle das decisões de investir pela via do financiamento, seu papel diretivo de fato tenda a se acentuar para configurar a dependência dessa parte do setor privado ao Banco.” (MARTINS, 1985, pp. 122-123)

II. Expandindo o debate

Para expandir o debate iniciado com a apresentação dos três autores expostos, recorrer-se-á a literatura mais atual que discute o tema do Estado brasileiro e a representação. Para isso, pode-se iniciar essa proposta com o texto de Adalberto Cardoso. O autor destaca a construção do Estado nacional por Vargas, que, ao implementar a consolidação das leis trabalhistas, institui uma “cidadania regulada” que “[...] gerou nos trabalhadores a expectativa de proteção social, alimentando uma promessa de integração cidadã que, embora não tenha se efetivado, cumpriu a tarefa de incorporar, finalmente mas não para sempre, os trabalhadores como artífices do processo brasileiro de construção estatal.” (CARDOSO, 2010, 776) O Estado surgia, desse modo, com Vargas

como promotor da proteção social, pelo menos enquanto proposta e promessa. Isso, encontra Adalberto Cardoso em Oliveira Vianna, defensor da “promoção do homem brasileiro” pela Revolução de 30. (CARDOSO, 2010, p. 781) Vianna, afirma Cardoso, reconhece as limitações presentes da proteção social estatal, mas aponta para as suas possibilidades. (CARDOSO, 2010, p. 783) Nesse aspecto, destacar-se-ia o conceito de “cidadania regulada”, para tratar do projeto de inclusão promovido pelo Estado getulista. (CARDOSO, pp. 788-789) O significativo dessa modalidade de cidadania que o Estado estaria a promover “[...] não é reconhecer que o direito social nunca é universal [...] mas sim saber se ele está universalmente disponível ou é

universalmente efetivo para as categorias populacionais que ele titula.” (CARDOSO, 2010, p.793) A “cidadania regulada” teria se tornado a única possibilidade passível de ser alcançada para uma imensa parcela da população durante o processo de industrialização do país. Aspirar às condições das classes dominantes estava fora de cogitação devido à abissal distância. Nesse aspecto, o Estado brasileiro teria passado a ser o garantidor de direitos. (CARDOSO, 2010, p. 805) Deste modo, o Estado não constituir-se-ia somente como elemento autoritário, responsável por alijar a sociedade civil, mas por incluir os trabalhadores na construção do Estado nacional, relacionando-os, ainda que, assim, atando-os.



Em outro texto que enfoca o período de Vargas, do qual Adalberto Cardoso revela proximidade, Ângela de Castro Gomes apresenta o “trabalhismo”, como projeto do Estado Novo. (GOMES, 1988, p. 232) Aqui é relacionado, pela autora, a um assistencialismo do Estado

(configurando a dádiva dada pelo Estado), em que pesa a construção de um processo de criação e redefinições da hierarquia social. (GOMES, 1988, p.250) Assim, a construção de um modelo corporativista surgiria conjuntamente à formação estatal.

Contudo, verifica Gomes, haveria a percepção do sucesso da ideia de uma cidadania tutelada pelo Estado, na figura do presidente, promotor de justiça social. Com uma face política e outra econômica, a moeda do “trabalhismo”, afirma Gomes, visava promover bem-estar social e maior participação popular. Entretanto, esses dois vieses deveriam estar sobre o controle do Estado, tutelando a cidadania e a “justiça social”. No centro simbólico a presença do presidente como ente imanador da nova ordem. (GOMES, 1988, pp. 238-239)

Aspecto essencial analisado pela autora, na construção do “trabalhismo” é o uso da propaganda. Poder-se-ia perceber o papel didático da comunicação, com burocratas ocupados da explanação dos projetos estadonovistas, mas, também, desenvolvendo o uso de técnicas, características dos regimes totalitários, de construção ideológica. (GOMES, 1988, p. 239) Após o Estado Novo, todavia, manter-se-ia o corporativismo numa forma institucional democrata, continuidade que também afirma Campello de Souza. O trabalho estadonovista teria, assim, persistido, com sua forte característica de tutela da cidadania pelo Estado.

Ainda sobre a questão da cidadania, Décio Saes verifica uma evolução da cidadania política – não entendida apenas pela capacidade de escolha de governantes, mas pela formação da noção de direitos civis, logo, da construção do indivíduo, do cidadão. (SAES, 2001, 379) O pós-1930 apresenta, portanto, segundo Saes, uma “[...] dinâmica política que envolve o Estado capitalista e as classes trabalhadoras [que] contempla uma fase em que o aparelho de Estado, sob a pressão popular, declara novos direitos (civis ou políticos).” (SAES, 2001,

p.383) Em Saes pode-se verificar que o aumento dos direitos civis está diretamente relacionado ao desenvolvimento do capitalismo e das forças produtivas. A concentração de capitais, e a formação de uma classe trabalhadora, concorrem para a cobrança de direitos por parte dos trabalhadores. Assim, para o autor, “[...] a evolução da cidadania política é parte do processo de desenvolvimento do capitalismo numa formação social, e isso num duplo sentido: ela é influenciada pela dimensão especificamente econômica desse processo, mas, por sua vez, também exerce influência sobre a mesma.” (SAES, 2001, p. 388) Daí decorre que a “luta popular” levaria à constituição do Estado “republicano” e, posteriormente, “democrata”.

Saes realiza uma história, ou como diz, um “quadro morfológico da evolução da cidadania política no Brasil” republicano (SAES, 2001, p. 389), em que a periodiza em três partes: (i) a Primeira República, período marcado pela “revolução política burguesa” (SAES, 2001, p. 391). Aí, ter-se-ia vivenciado o fracasso da burguesia progressista em limitar a participação do eleitorado rural, suscetível às oligarquias. (SAES, 2001, p.395). Essa limitação, ver-se-ia no período subsequente, (ii) entre 1930 a 1964. Então, consolidar-se-ia o alijamento das classes dominantes (mesmo a burguesia industrial, não disposta a colaborar com esse Estado) por uma classe média urbana (impulsionado pela crise de hegemonia nas classes dominantes) comprometida com um Estado antecipador da industrialização, baseado numa política bonapartista. (SAES, 2001, pp.396-397) O terceiro período, (iii) pós-1964, seria marcado pelo confinamento da cidadania política. Confinamento, pois não teria suprimido

totalmente a cidadania política, permitindo um certo número de direitos políticos, afim de manter o apoio da classe média urbana, porém, limitando-a, afim de garantir a hegemonia política, alinhada com o capital e governos estrangeiros. (SAES, 2001, p. 404) O clientelismo, na análise de Saes permaneceria, não obstante a abertura política e o desmantelamento e desorganização do setor público e burguesia. Impulsionada pelos trabalhadores, entretanto, também o capital financeiro concorreu para novas formas de clientelismo, eleitoral, privado, estatal (paroquialismo)³ e público-privado (concessão de benefícios com recursos estatais desviados). (SAES, 2001, p.406)

Todavia, uma vez que se tangencia o tema, cabe resgatar o texto de Luis Felipe Miguel ao referir-se ao clientelismo. Para Miguel, “[...]é corrente julgar que o ‘povo’, carente de sofisticação política, apenas reivindica benefícios particulares aos detentores do poder, em relação aos quais assume a posição de ‘clientela’”. (MIGUEL, 2012, p. 32) O autor analisa uma série de cartas enviadas por eleitores a políticos no período 1930-1964 (destacando-se Vargas). Nessas cartas, verifica a presença de três características: necessidade, lealdade e justiça. (MIGUEL, 2012, p. 38) Entretanto, pensando no modelo de *advocacy*, Miguel destaca a compreensão dos atores do acesso diferente ao poder. Sobre isso escreve o autor:

A assimetria de poder entre representante e representados não é escamoteada no discurso popular – muito pelo contrário, é assumida centralmente como constitutiva da relação de representação. Mas o principal não é o poder ‘do líder sobre seus seguidores’, como na reconstituição que Pitkin faz da doutrina fascista, e sim o poder sobre pessoas e aparatos que estão fora do alcance do representado. ‘A política é um meio facilitador de acessos’, [...] [e] por isso, o apelo ao governante permitiria a obtenção de resultados de outra maneira inacessíveis. (MIGUEL, 2012, p.45)

Portanto, o que os atores das cartas encontrariam, ao tratar com os líderes de maneira a pedir coisas, não seria mera relação clientelista, mas uma forma de aproximação do poder.

Outra questão destacada no que refere-se a este debate sobre Estado e sociedade civil é sobre o poder da burocracia e o corporativismo. Autor de destaque nesse debate, Bresser-Pereira destaca o aumento do poder dos tecnocratas ao longo do século XX. O conhecimento técnico passou, destaca o autor, a ser elemento chave na direção da política econômica dos países. Isso se deu pois passou a ser mais importante que o capital para a produção. Daí o surgimento de uma classe média dentro do Estado – os técnicos. Bresser-Pereira afirma que “[...] as instituições financeiras detêm hoje grande parte do conhecimento técnico macroeconômico, e isto aumenta de forma substancial sua capacidade de influenciar a política macroeconômica.” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.142) O autor afirma haverem três classes sociais no capitalismo moderno: capitalista, trabalhadora e dos técnicos públicos. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.143)

³ Sobre o paroquialismo como característica do legislativo brasileiro, ver: AMORIM Neto, O. e SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 661 a 698.

Haveria, aponta, portanto, uma “[...] ideologia capitalista, baseada no liberalismo econômico e no papel empreendedor do capitalista, [e] existe uma ideologia dos técnicos baseada na racionalidade instrumental e na alegação da superior eficiência das organizações burocráticas, ou da coordenação administrativa do sistema econômico.” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 144) O processo de profissionalização dos burocratas dar-se-ia, segundo o autor, não apenas entre os não-eleitos, mas também com os políticos eleitos. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 10)

Ao dividir as formas de Estado e administração do Brasil (1821 a 1930; 1930 a 1985 e pós-1990), Bresser-Pereira destaca que o período intermediário foi caracterizado não apenas pelo nascimento de uma burocracia moderna, mas por ser a burocracia, conjuntamente a burguesia industrial, a classe dirigente no Brasil. Esse período seria marcado pelo nacional-desenvolvimentismo, isto é, por um momento em que houveram duas revoluções, a Industrial e a Nacionalista. (BRESSER-PEREIRA, 2007, pp. 11-12) Entretanto, afirma o autor, esse período não pode ser reconhecido por corporativismo, isto pois não caberia entender negativamente o fato de que no Brasil o Estado se interpôs ao interesse dos trabalhadores. No caso brasileiro não haveria outra possibilidade. Esse modelo encontraria uma crise entre 1977 e 1990, em que, segundo o autor, desenvolveu-se um populismo, desde o “[...] retorno da democracia [que] havia transformado a retomada do desenvolvimento e a realização da justiça social em uma questão de vontade.” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 25) Para Bresser, esse populismo pouco eficiente, foi superado somente

pela reforma gerencial dos anos 1990, ainda que, a política econômica “ortodoxa” do período tenha sido superada pela necessidade de um novo desenvolvimentismo nos anos 2000, em que a “burocracia pública” é elemento fundamental. (BRESSER-PEREIRA, 2007, pp. 26-27) Deste modo, o autor critica a noção de que haveria um vício corporativista no Estado brasileiro, que oporia um Estado burocrático e uma sociedade civil fraca. Da mesma forma que Miguel afirma a necessidade da relação entre representados e representantes, Bresser-Pereira afirma a necessidade da profissionalização da burocracia estatal no Brasil.

Nesse sentido, sendo o Estado historicamente fruto da “[...] neutralização da importância de eventuais diferenças étnicas ou culturais [...]” (REIS, 2010, p.63), sustentado pela igualdade de direitos civis (e político-eleitorais posteriormente), ver-se-á, defende Fábio Wanderley Reis, pôr-se a questão social da redistribuição e dos direitos sociais em seu cerne. (REIS, 2010, p.64) No Brasil, a característica do “populismo” teria brotado dessa necessidade em sua construção histórica. (REIS, 2010, p.66) A profunda desigualdade social brasileira, constituída desde a escravidão, quando se negou a cidadania a uma grande parcela da população, era respondida por essa prática, em que “lideranças de elite” utilizavam-se dessa desigualdade para ascender no Estado. (REIS, 2010, p.70) Entretanto, um novo “populismo”, marcado pelos “[...] êxitos da social-democracia ‘neocorporativa’” (REIS, 2010, p.75) apontaria para a capacidade redistributiva do Estado no Brasil.

Ao analisar o ministério da Fazenda do primeiro governo FHC, Maria Rita Loureiro e Fernando Luiz Abrucio

investigaram no Brasil a “burocratização da política” e a “politização da burocracia”, uma vez que verificam, nesse ministério, a presença de *policy-makers*, ou seja, técnicos que são, ao mesmo tempo, políticos. (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999, p. 70) Veja-se que a burocracia não apreze, nessa análise alienada da sociedade, pois atrelada às preferências e decisões políticas do governo eleito. A escolha do Ministério da Fazenda pelos autores deu-se pelas funções que esse ministério incumbiu-se no período analisado (o primeiro mandato de FHC).

Sua centralidade esteve associada, primeiro, a uma situação marcada pela escassez de recursos e a necessidade constante de controlar as contas públicas, resultando num predomínio das políticas de *input* definidas pela Fazenda sobre a lógica do *output*, predominante em quase todo o restante dos ministérios; segundo, à importância do plano de estabilização para o sucesso político do presidente; terceiro, aos laços de confiança estabelecidos entre o presidente e a cúpula do MF, que se originam da gestão de Fernando Henrique na Fazenda no governo Itamar; e, por fim, como afirmamos acima, à importância estratégica que o Ministério da Fazenda teve como controlador dos outros órgãos cuja distribuição de poder foi feita para garantir maioria parlamentar. (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999, p.85)

Ainda no mesmo sentido, a pesquisadora Cecília Olivieri, em texto publicado em 2007, parte de sua crítica ao que afirma ser uma literatura que privilegia uma dicotomia entre “clientelismo” e “insulamento burocrático” para se pensar a relação burocracia e política no Brasil. Olivieri destaca que esta literatura pensa em

termo de uma burocracia patrimonialista influenciada pela política partidária e, por isso, ineficiente e, do outro lado, uma “[...] burocracia insulada em relação ao Congresso, aos partidos políticos e à sociedade e que, devido a esse isolamento, caracteriza-se pelo comprometimento com a racionalidade técnica e com a eficiência administrativa.” (OLIVIERI, 2007, p.152) Aqui, incluir-se-ia os trabalhos de Campello de Souza e Luciano Martins. Deste modo, a autora faz coro às proposições de Abrucio e Loureiro, que analisam a burocracia pelo viés de *policy-makers*, e, assim, pensam sobre a politização da burocracia e vice-versa. Portanto, a escolha da burocracia não respeitaria meramente a critérios clientelistas, porém, destacar-se-ia o “critério da confiança pessoal” do(a) presidente. (OLIVIERI, 2007, p. 153) Cabe lembrar como Martins rejeita o clientelismo ao reconhecer uma mistura entre reconhecimento de talentos e afinidades e lealdades pessoais na escolha de burocratas. (MARTINS, 1985, p. 201) Concertando a isso, segundo Olivieri, por outro lado, também não poder-se-ia debitar tudo na conta do “insulamento burocrático”, uma vez que não haveria eliminação de critérios políticos na burocracia. (OLIVIERI, 2007, p. 154)

III. Considerações finais

O centro das discussões propostas encontra-se na relação entre a produção e a política no Brasil. Nos três autores tidos como fundamentais/fundantes nesta análise, verifica-se a preocupação com a centralização e/ou autoritarismo do Estado, com forte presença da burocracia. Simon Schwartzman opõe o centro econômico, progressista, ao Estado, patrimonialista e autoritário. Seu trabalho é seguido pelo de

Campello de Souza, que aponta para uma deslegitimação dos partidos no Brasil, originada por um papel centralizador do Estado, responsável pela supressão de grupos de representação, como os partidos, tornando-se, deste modo, mediador arbitrário do conflito entre classes.

Luciano Martins opõe-se a ideia de que o Estado brasileiro tenha estatizado a economia. Pelo contrário, o que aponta a pesquisa de Martins, o Estado passou por uma “privatização” de sua burocracia, em que seus mais altos quadros compartilhavam de uma lógica empresarial, sem que se pensasse sistemicamente. A sociedade civil, e os políticos eleitos no pós-1964 teriam perdido o controle sobre essa burocracia, principalmente com o governo Geisel. O regime ditatorial pós-64 teria contribuído, aponta, então, Martins, para a perda de responsabilidade pública, o que se evidenciaria nas “empresas governamentais”. Concomitante a isso, poder-se-ia pensar na ideologia antipartido formada pelo protagonismo estatal, como afirmado por Campello de Souza que, se evidente quando escrito pela autora, questionado para a redemocratização.

Para Bresser-Pereira, a relação entre Estado e burocracia encontra-se sustentada na profissionalização da burocracia, que tem seu poder aumentado. Para o autor houve a formação de uma nova classe social, de estrato médio, no seio do Estado, a dos tecnocratas. Bresser defende a profissionalização dessa classe, tendo-a como fundamental para o desenvolvimento econômico, inclusive no pós-2000. Nesse mesmo sentido, Fábio Wanderley Reis destaca o Estado como elemento imprescindível para a

redistribuição em casos de profunda desigualdade social como o brasileiro.

A formação desse Estado e burocracia no Brasil é diretamente atrelada ao pós-1930 e à figura de Vargas. Ângela de Castro Gomes destaca como a imagem de Vargas ficou associada ao papel de promotor de “justiça social”. Adalberto Cardoso defende, por sua vez, que o Estado Nacional, criado por Vargas foi responsável pelo desenvolvimento de uma “cidadania regulada” que, se não tinha capacidade de garantir proteção efetiva para todos, criava a expectativa, a noção de universalismo dessa proteção. Saes relaciona esse processo à criação dos direitos civis no Brasil, capitaneado pela política bonapartista de Vargas.

Entretanto, cabe destacar a crítica de Luís Felipe Miguel à noção de clientelismo do Estado brasileiro. Miguel aponta mais para a relação entre representantes e representados, conhecedores da assimetria de poder e, por isso mesmo, utilizando-se de táticas diferentes. Desse modo, não caberia falar de uma relação de seguidores apaixonados, mas sim de uma barganha objetivando recursos entre desiguais e sabedores dessa desigualdade.

Outro ponto que visa contribuir ao debate refere-se à relação entre burocratas e políticos. Fruto de uma discussão já presente em Weber, verifica-se, no que toca o caso brasileiro, análises de Abrúcio e Loureiro e de Cecília Olivieri. Aqui, aponta-se para a “politização da burocracia”, assim como para a “burocratização da política”, uma vez que verifica-se os burocratas como *policy-makers* atrelados aos políticos, que, por sua vez, como também apontado por Bresser-Pereira, necessitam do conhecimento técnico dos burocratas no que se refere à gestão

do Estado e aplicação das políticas públicas.

Portanto, percebe-se que a literatura pós-2000 conduz o debate para a percepção da necessidade de sua participação para o desenvolvimento econômico e para a diminuição da desigualdade social. Nos trabalhos que pautaram este debate – de Schwartzman, Campello de Souza e Martins – pode-se verificar um tom avesso à burocracia brasileira, chegando a representar um grupo autoritário na concepção do primeiro autor aqui analisado. Deste modo, a separação entre a produção e o Estado é revista neste início de século na produção politológica brasileira, representando, não obstante, tema vivo e presente no centro da produção acadêmica brasileira.

Referências

AMORIM Neto, O; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, pp. 661 a 698, 2003.

BRAGA, M. do S. S.; PIMENTEL Jr, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opinião Pública**, Campinas-SP, Vol. 17, nº 2, pp. 271-303, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Capitalismo dos técnicos e democracia. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Vol. 20, nº59, p. 133–148, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba-PR, nº 28, p. 9-30, 2007.

CARDOSO, A. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. **Dados**, Rio de Janeiro, Vol. 53, nº 4, p. 775–819, 2010.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GOMES, A. M. de C. **A invenção do trabalho**. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/Editora Revista dos Tribunais/IUPERJ, 1988.

LAMOUNIER, B. Bases do autoritarismo revisitado: diálogo com Simon Schwartzman sobre o futuro da democracia brasileira, In: SCWARTZMAN, L.F. et al. (org.). **O Sociólogo e as Políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 53-66.

LOUREIRO, M.R.; ABRÚCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Vol.14, nº 41, p. 69–89, 1999.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MIGUEL, L. F. O representante como protetor: incursões na representação política “vista de baixo”. **Revista brasileira de ciências sociais**, Vol. 27, nº 79, pp. 31-47, 2012.

MOORE Jr. B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. Editora Martins Fontes: São Paulo, 1983.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba-PR, nº 29, p. 147–168, 2007.

REIS, F. W. Identidade política, desigualdade e partidos brasileiros. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, nº 87, p. 61–75, 2010.

SAES, D. A. M. de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, Vol.15, nº 42, p. 379–410, 2001.

SCHWARTZMAN, S. **As bases do autoritarismo brasileiro**. 4ªed. Rio de Janeiro: Publitz Soluções Editoriais, 2007.

SOUZA, M. do C. C. de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

Recebido em 2014-04-14

Publicado em 2014-08-11