

Burocracia e Burocratização. Breve análise sobre o Patrimonialismo Brasileiro

César Sabino, DSc.

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

cesarsabino@hotmail.com

Luciano da Rocha Gerard, Esp.

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

luciano.gerard@gmail.com

Resumo

O objetivo deste trabalho é destacar, de acordo com a tradição sociológica, um elemento complicador para a realização da reforma do serviço público mais condizente com suas próprias propostas. Nessa direção tem por objetivo delinear, em breves traços, a histórica discussão sobre a burocratização e o patrimonialismo existente no Estado brasileiro discutindo as diferentes perspectivas relacionadas à modernização nacional, sua autenticidade em relação ao papel do Estado e da sociedade civil. Sendo assim, reitera a importância de demarcar a dimensão cultural como o elemento fundamental da manutenção da ordem que se deseja modificar através das políticas públicas.

Palavras-chave: Burocracia, burocratização, cultura patrimonialista; Estado; modernidade nacional.

Área Temática: Gestão, Contabilidade e Orçamento Públicos.

ABSTRACT:

The objective of this paper is to highlight, according to the sociological tradition, a complicating factor in making the reform of public service more consistent with their own proposals. This direction aims to outline, in brief outline, the historical discussion on the existing bureaucracy and patrimonialism in the Brazilian state discussing the different perspectives related to national modernization, its authenticity in relation to the role of the state and civil society. Therefore, reiterates the importance of demarcating the cultural dimension as the fundamental element of maintaining order to be modified through public policies.

Keywords: Bureaucracy, bureaucratization, patrimonial culture; State; national modernity.

Introdução

Parte da literatura que versa sobre o papel do Estado no Brasil sublinha que o limite entre o público e o privado na sua ordem político-social supõe uma dimensão cultural patrimonialista na qual o mesmo limite apresenta-se esmaecido pela presença, no Estado, de grupos privados ligados a oligarquias políticas e econômicas, tornando-se a máquina administrativa estatal quase uma extensão dos grupos que se sucedem nos governos. Destarte, em países onde tiveram lugar golpes militares parece ter ocorrido expansão de determinadas características administrativas como verticalismo, centralismo e concentração institucional de poder. Processo acompanhado nas organizações da formação e intensificação da tecnocracia que fez multiplicarem-se profissões envolvidas na elaboração, gestão, implantação e avaliação das políticas públicas. O histórico corporativismo, fortalecido pelo processo acima destacado, talvez tenha incentivado, por sua vez, o autoritarismo de cunho tecnocrático, no qual o Estado quase nunca reconhece interlocutores políticos, dialogando com a alteridade apenas sob pressão e mobilização de determinados setores da sociedade civil. Cabendo à última tentar arrancar concessões, baseadas em disputas de força política desfavorecedoras das classes ou categorias e setores subordinados: os assalariados menos qualificados, professores de todas as instâncias, subempregados e desempregados, autônomos (profissionais liberais e pequenos comerciantes) sem muitos recursos e influência e que constituem a maior parcela da população que se torna elemento de manipulação diante de discursos carismáticos personalistas e práticas assistencialistas negadoras dos direitos de cidadania. Discursos e práticas que por seu funcionamento eximem políticos e lideranças - em níveis variados - de propor, sustentar e executar estratégias consistentes de democratização econômica e social que venham transformar, de fato, a estrutura social mencionada (LUZ, 2007; BRESSER PEREIRA, 2007; MOTA, 2008; BOTELHO, SCHWARTZ, 2010; REIS, 2010; LOPEZ, 2010)¹.

Segundo Loureiro (2010) diante das várias vertentes de estudo da burocracia poderíamos destacar três aspectos, além de outros, que não vêm ao caso. A primeira seria a abordagem de caráter marxista, especialmente aquelas inspiradas pela obra de Gramsci que veria uma situação de fragmentação social e ausência de hegemonia da burguesia com sua incapacidade de elaborar um projeto para a nação, o que acabaria produzindo um Estado e burocracia autônomos frente à burguesia; ou seja, a incapacidade da burguesia nacional exercer hegemonia de classe levaria a burocracia estatal a agir de forma autônoma. O trabalho de Draibe (1995) seria um exemplo dessa perspectiva.

A segunda perspectiva estaria relacionada aos trabalhos de Fernando Henrique Cardoso (1964; 1973; 1975; 2010). O sociólogo uspiano, apesar de partir em suas análises de algumas categorias marxistas, afasta-se dessa corrente criando com Enzo Faletto uma concepção de dependência e desenvolvimento singular, a qual sugere que países chamados periféricos deveriam se associar entre si elaborando um caminho capitalista de desenvolvimento que os afastasse da dependência relativa ao centro do sistema, os países “desenvolvidos”. Dessa forma, FHC tenta demonstrar a inviabilidade da revolução socialista, ressaltando o fato de que os países “subdesenvolvidos” não precisavam passar pela suposta etapa da revolução socialista para produzir desenvolvimento. Mas FHC elabora também o conceito de “anéis burocráticos”. Conceito que também o afasta da visão marxista a respeito da burocracia por vê-la atravessando tanto a sociedade como o Estado por intermédio da articulação de interesses sociais no próprio Estado. Com efeito, os anéis seriam círculos de informação e pressão, portanto, de poder - que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado e das classes sociais. Os atores nesse arranjo agiriam não

¹ O trabalho contou com o financiamento da Fundação de Apoio da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – FURJ.

como representantes de suas corporações ou classe, mas como indivíduos defendendo seus próprios interesses, posto que o conflito político e as lutas pelo poder não poderiam, como concebe a teoria marxista, serem deduzidos das determinações abstratas de classe (LOUREIRO, 2010, p.116; CARDOSO, 1975, p.208; 2010 p.p. 57-87; 2011 p.p.75-122).

A terceira abordagem destacaria, de acordo com a autora, situações de conflitos entre, de um lado, elites burocráticas formuladoras de políticas sociais e, de outro, grupos privados e corporativos que se sentiriam ameaçados por tais ações ou programas de governo. As políticas públicas relacionadas à Previdência Social seriam os melhores exemplos do modelo citado. Malloy (1979), citado pela autora, destaca a existência de vários momentos de antagonismos entre atores envolvidos na realização das políticas previdenciárias: de um lado, estariam elites burocráticas que, sob o patrocínio de lideranças políticas de Executivo, propunham reformas no sistema, de outro, os grupos privados e corporativos que tinham força para bloquear as mudanças que eram vistas como ameaças aos seus interesses (LOUREIRO, 2010, p.117). Percebe-se, nessas análises, que apesar das diferentes modulações a burocracia e a tecnocracia apresentam-se eivadas por interesses particularistas. Os estudos de Bresser Pereira (2007) em consonância com o tema sugerem que apesar das reformas administrativas terem atingido a maioria dos países do mundo, no caso do Brasil essa Nova Gestão Pública manteve elementos de continuidade, demonstrando que as reformas colaboraram pouco em termos de estabilidade ou satisfação. Com efeito, as instituições herdadas condicionam os caminhos a serem tomados, determinando, inclusive, a persistência de arranjos e valores institucionais pouco eficientes (BRESSER PEREIRA, 2007, p.63). No caso citado já são bastante conhecidos os elementos de distorção presentes na visão de mundo e nas práticas dos agentes políticos e da própria sociedade civil, como ressaltado anteriormente, sugerindo que apesar de todo o movimento de reforma há a permanência do que Eisenstadt (1974) denominou de democracia em regime neopratriomonal; ou seja, a permanência no modelo republicano racional legal da coexistência de comportamentos político-administrativos tradicionais e modernos caracterizando instituições democráticas frágeis. Nosso objetivo é analisar brevemente essas perspectivas que se debruçam sobre a burocratização e a tecnocracia e sua relação com o papel do servidor público.

Tecnocracia e serviço público

A se considerarem ordens regidas por lógicas diferentes e conflitantes, a relação entre burocracia e democracia necessita atenção daqueles que estudam o Estado e as políticas públicas. Conciliar liberdade individual com o crescente controle administrativo do dever social produzido pela burocracia é algo que – como Max Weber detectou – parece contraditório (WEBER, 1971; 1995; 1997). Sendo a democracia, em linhas gerais, concebida como sistema político apoiado na soberania popular ou na realização das preferências dos grupos de interesse organizados, a burocracia (ao menos como tipo puro ou ideal) é um sistema organizacional que prima pela realização de políticas públicas de forma eficaz e eficiente. O crescente nível de especialização dos burocratas que, ao se tornarem gradativamente mais capazes na formulação e execução de suas tarefas, faz com que adquiriam autonomia e autoridade sobre questões determinadas; fato que pode vir a cercear os não especialistas, enfraquecendo sua capacidade de participação nas discussões sobre temas específicos. O ápice do processo é a formação da tecnocracia que produz significativa dependência social em relação ao serviço público, lançando o desafio de como conciliar essa dimensão altamente especializada da gestão com a própria democracia (LOPEZ, 2010). No caso brasileiro, podemos citar outro aspecto de fundamental interesse para a compreensão dos serviços prestados pela máquina estatal: a *burocratização*.

O debate sobre a burocracia como tipo ideal (WEBER, 1971; GIRGLIOLI, 2010) e sua suposta distorção (que denominamos *burocratização*) deve necessariamente relacionar-se às análises interpretativas da cultura e das instituições brasileiras. Com efeito, a separação entre direitos proclamados e direitos efetivados – ou entre dimensão jurídica e social – é constante nas obras que analisam nossa sociedade e cultura. A concepção de um constitucionalismo nominal que serve de vestimenta a um regime autoritário (FAORO, 2008), produzindo aparência liberal-democrática em relações de dominação de tipo patrimonialista, encontra-se difundida, de forma significativa, no pensamento social brasileiro, fazendo coro a outras interpretações do Brasil, as quais ressaltam o arcaísmo nacional (FRAGOSO; FLORENTINO, 1993) via clientelismo, cordialidade (HOLANDA, 2010) e “jeitinho brasileiro” (DA MATTA, 1983; 2011). Nessa perspectiva, a modernidade surge como elemento um tanto quanto estranho aos brasileiros, padecendo suas ideias e instituições de inadequação radical frente às condições sociais objetivas resultantes do regime escravista, do exclusivo agrário e da situação colonial. Condições essas que são a forja de uma cultura cívica desmobilizada, clientelística e personalista, bem como de uma cidadania obtida como concessão, e não como conquista (CARVALHO, 1996; SANTOS, 1979; DOMINGUES, 2005).

Essa interpretação, apesar das diferentes modulações e divergências, supõe certo grau de inautenticidade do nosso processo de modernização, o que resulta em situações híbridas de modernidade e arcaísmo no que se refere à ordem política, social e econômica e mesmo cultural. Em algumas abordagens recentes, esse diagnóstico resultou em crítica culturalista que destaca a importância dos valores, tradições e costumes como entrave ao desenvolvimento, modernização e democratização no Brasil – e mesmo de outros países considerados não desenvolvidos (HARRISON; HUNTINGTON, 2002) -, dessa perspectiva o modelo hegemônico de modernidade surge freado e refreado por uma cultura política separada de nossas novas instituições. Já para outra corrente há uma espécie de modernidade à brasileira, nem pior nem melhor, mas singular, e, para que isso seja percebido, se faz necessário relativizar o funcionamento e a concepção de modernidade e seus valores, crenças e tradições (KUSHNIR, 2007).

Destarte, enquanto no período autoritário se observou o surgimento de uma série de análises que identificavam na natureza do Estado o principal entrave à construção da cidadania demandada por uma sociedade pujante, com a democratização, a partir de então, retomaram-se as interpretações que viam na sociedade e nos valores nela arraigados as razões do *déficit* democrático (BOTELHO; SCHWARCZ, 2010). De forma coerente, sendo o entrave localizado na sociedade ou cultura, e não no Estado, as soluções propostas não se encontrariam mais no campo do fortalecimento institucional, e sim na promoção de certa pedagogia moral democrática, capaz de consolidar uma cultura cívica congruente com as instituições modernas – tarefa, *mutatis mutandis*, já presente na proposta sociológica de Durkheim (2002). No campo dos direitos humanos, por exemplo, tal questão se faz particularmente presente, dada a profusão de estudos que apontam para a falta de adesão por parte da população ao ideário dos direitos fundamentais – em especial no que se refere aos direitos civis. Particularmente, certa interpretação bastante difundida recentemente nos meios de comunicação localiza, com base em dados de *surveys* nacionais, uma verdadeira cisão na sociedade brasileira entre “modernos” e “arcaicos” (ALMEIDA, 2007). Nessa leitura, o atual hibridismo brasileiro não se originaria de nossas instituições e práticas historicamente injustas e produtoras de uma ordem social particularmente desigual, sendo antes reflexo de uma duplicidade valorativa bastante clara, que colocaria, de um lado, os altamente escolarizados e, de outro, aqueles que não tiveram acesso à escola – e que, portanto, permaneceram presos ao “peso do passado” – concepção inaceitável para a antropologia da política (KUSHNIR, 2007). Nessa leitura, as causas do “atraso” na sociedade brasileira seriam mais bem localizadas nas

classes populares, cabendo às elites um papel preponderantemente modernizador. De outro lado, analistas como Souza (2000, 2003) têm insistido na inadequação da tese do hibridismo para a análise do mesmo caso (NATALINO, 2010).

Modernidade arcaizante

Com efeito, essa seria a tese do Brasil arcaico e hierárquico transfigurado por vestes modernas que esconde seus pendores mais autênticos. Por outro lado, há a concepção (mormente a de Jessé Souza) de que o país já seria moderno, posto que as principais instituições da modernidade (Estado e Mercado) encontram-se aqui instaladas há dois séculos e, desde então, produzindo efeitos sobre as disposições dos indivíduos, suas expectativas, seus gostos, seus valores e suas atitudes. A questão estaria centrada, portanto, no caráter *seletivo* desse processo de modernização, atingindo de forma diferencial parcelas da população e, conseqüentemente, gerando efeitos específicos sobre a sociogênese dos valores modernos no Brasil. Nessa chave interpretativa, os valores são devedores das realidades sociais concretas, cabendo, no caso brasileiro, avaliar os efeitos particularmente perversos da desigualdade tanto no acesso a determinados bens simbólicos e opiniões típicas da modernidade, como na universalização do reconhecimento social, universalização essa sem a qual não se efetivam direitos proclamados em lei (NATALINO, 2010). Para Souza (2000, p. 159), o Brasil “representa uma variação singular do desenvolvimento específico ocidental”. Essa tese se contrapõe à interpretação sociológica dominante – e que se irradia para o senso comum, as instituições e as práticas sociais –, que entende o Brasil a partir da matriz ibérica pré-moderna. Para defender a posição de que o *iberismo* não é um caso particular do desenvolvimento ocidental moderno, aponta-se para a pouca influência da modernidade ocidental – com a ocorrência das reformas protestantes, do Iluminismo, das revoluções burguesas e do capitalismo industrial – em Portugal. O iberismo deveria ser entendido, portanto, como uma matriz europeia, porém marginal – no sentido geográfico – e pré-moderna. Se para Sérgio Buarque de Holanda essa matriz parece ser o marco zero da nossa constituição social; para Souza (2000) é essa ambiguidade que se irradia para as mais importantes construções teóricas sobre o caso brasileiro, exemplificadas nas obras de Faoro (2008), Da Matta (1983, 1986, 2009, 2010) e do próprio Sérgio Buarque de Holanda (2008).

Na leitura que se segue, ênfase especial será dada à discussão de Souza com Da Matta, uma vez que é este último autor embasa uma leitura contemporânea dos valores sociais brasileiros (ALMEIDA, 2007). No caso da cultura da personalidade analisada por Sérgio Buarque, ela se baseia em uma interpretação peculiar dos interesses e valores individuais. O autor identifica nesse contexto um elemento meritocrático significando historicamente um afrouxamento da rígida hierarquia nobiliária, sugerindo também que a nascente burguesia mercantil lusitana não necessitou se firmar em contraposição à nobreza, dada a real possibilidade de mobilidade social, mantendo, contudo, um aristocratismo peculiar associado às novas práticas capitalistas. Essa plasticidade se observou em terras nacionais quando da assimilação de indígenas e africanos: a plasticidade, no caso, é predisposição maleável e “malemolente” para ajuste e compromisso, em oposição ao conflito engendrado por uma rígida ética extrapessoal ou impessoal². Por outro lado, essa *autarquia individual* está na base

² - A respeito de característica similar entre os ameríndios, embora de uma perspectiva antropológica singular, ver o já clássico estudo de Eduardo Viveiros de Castro denominado “O Mármore e a Murta” em *A Inconstância da Alma Selvagem*, 2002. p. 187: “a inconstância é uma constante da equação selvagem.” Neste aspecto, não é a identidade (a busca por um modelo imutável de ser), mas a troca (um devir perempetório) o valor fundamental a ser afirmado. O que aproximaria a estrutura ameríndia de pensamento àquela de Gilles Deleuze e Felix Guattari, por exemplo, na qual a *diferença* e não a identidade metafísica dá o tom primordial (1992). Também Orlandi, 2005.

da precariedade das relações sociais horizontais baseadas em interesses racionais e do não florescimento de uma ética do trabalho – e sim de uma ética aventureira e fundamentalmente *personalista* (HOLANDA, 2010); as relações sociais, imbuídas de uma ética lusitana *Ancièn Regime*, tendem a se estabelecer antes de forma vertical e por meio dos afetos (DA MATTA, 2010). Assim, a autossuficiência do engenho, seu patriarcalismo e seu patrimonialismo são características do caso brasileiro, assim como as relações políticas baseadas no compadrio – e não na coincidência de interesses. Não por acaso, o patrimonialismo de Estado e o catolicismo familiar são duas das mais importantes manifestações institucionalizadas do *personalismo*. Em um, observa-se a aversão à burocracia racional, impessoal, objetiva e igualitária. Em outro, a aversão à religiosidade transcendente e sua conseqüente tensão ética entre mensagem religiosa e práticas mundanas – tensão que carrega em si elementos críticos e antitradicionais. Até mesmo as relações de mercado seriam contaminadas pela preferência por relações afetivas (HOLANDA, 2010). Destarte, os impulsos de modernização brasileiros seriam epidérmicos, inautênticos, *para inglês ver*, garantindo transitória aprovação de outros povos (SOUZA, 2000; REIS, 2007), escondendo o profundo personalismo, nepotismo, corrupção e mandonismo da cultura, da sociedade e do Estado.

Já em Faoro (2008), o conceito central é o weberiano *patrimonialismo*, característica fundamental da forma de exercício político herdada de Portugal. A particularidade portuguesa na Europa é ressaltada por meio da unificação prematura da coroa na luta contra os mouros. O rei português, antes dos outros monarcas europeus, possuía patrimônio, terras e poderio bélico superior aos nobres e ao clero; além disso, antes dos demais, pagou os serviços dos nobres em moeda, o que impediu a descentralização por meio do pagamento em terras. Com a incorporação do direito romano, Portugal foi um Estado absolutista muito antes dos outros Estados. Entretanto, se esse Estado patrimonialista é compatível com uma economia monetária, não o é com a sua forma mais desenvolvida: a economia capitalista de mercado possui clara afinidade eletiva com o Estado racional moderno – incluindo seus aspectos de *calculabilidade e previsibilidade*, característica da ética protestante como bem assinalou Max Weber.

Faoro concebe o patrimonialismo como marca indelével do caráter nacional: em seus escritos, sob a capa das mudanças históricas de mais de oito séculos, localiza de forma recorrente – com os exemplos do ciclo do açúcar, do ciclo do ouro e da vinda da família real – as características centrais do estamento burocrático, que passa a controlar o Estado em nome de interesses próprios e impede o florescimento de uma sociedade civil autônoma. A interpretação liberal presente no autor e sua crítica ao Estado interventor encontram eco em Almeida (2007): a intervenção do Estado é um dos elementos pré-modernos que impedem o florescimento do empreendedorismo social e do capitalismo de mercado – o que resulta também na tibieza da efetiva vida democrática no país. Para Jessé Souza a falha de Faoro e Almeida residiria no fato de ambos buscarem no modelo estadunidense – no qual sociedade civil forte, autogoverno e liberdades econômicas antecedem o Estado –, lido pelas lentes de Tocqueville (1998), o padrão para comparação e crítica do caso brasileiro. Da Matta faria o mesmo - o que sob nossa perspectiva não constitui necessariamente um equívoco, de forma alguma. Souza ressalta que os autores se esquecem dos numerosos casos no mundo ocidental nos quais *o Estado* foi indutor do desenvolvimento político e econômico (CARVALHO, 2004), contudo, o autor esquece que nestes casos o mesmo Estado não funciona e não apresenta as características presentes no caso do Estado brasileiro.

De acordo com a enviesada interpretação que Souza faz de Da Matta, a ambigüidade brasileira se coloca, de maneira explícita, como uma dualidade entre *indivíduo* (modelo liberal) e *pessoa* (modelo tradicional). O *indivíduo* brasileiro é o *João-ninguém*, sem relações poderosas de favor e compadrio, submetido ao mundo das leis; já a *pessoa* é bem-relacionada, incluída em um sistema social de compadrio, amizade, troca de favores e relações familiares

que a colocam em uma gramática social diversa. Mas essa dualidade não é uma relação entre partes iguais, mas hierarquizada, de forma efetiva e densa. A pessoa – ou a hierarquia – representa o núcleo, enquanto o indivíduo é a “epiderme”; a hierarquia é dominante, e com ela o personalismo, o clientelismo, e o mandonismo do “sabe com quem está falando”. Em casos concretos, o personalismo seria a gramática última de classificação social e resolução de conflitos. Na epiderme, se coloca não só o indivíduo, mas junto com ele o mundo das leis, da impessoalidade, do Estado e do mercado – o mundo da “rua”, nos termos de Da Matta em contraposição ao da “casa” (2003).

Interessado em investigar as relações entre Estado e mercado, de um lado, e estratificação social e valores introjetados pelos agentes, de outro, para Souza (2000), seria um equívoco menosprezar o papel daquelas instituições como estímulos fundamentais para a configuração dos valores sociais mais arraigados. Igualmente problemático para ele é afirmar a existência de uma dualidade e, a partir dela, explicar casos concretos, sem identificar as razões pelas quais um dos sistemas é mais importante que o outro para o desfecho típico de cada caso concreto. Para o autor, o que falta à proposta damattiana é relacionar valores sociais e sua institucionalização, por um lado, e estratificação social e formação de instituições que criam estímulos para esses valores, por outro. Assim procedendo, a interpretação de Da Matta não seria capaz de identificar de que maneira os grupos sociais oprimidos enfrentam sempre situações de subcidadania, estejam na “casa” ou na rua”, por exemplo. Quando sua análise se aproxima de um momento em que apenas a relação entre os dois princípios (pessoa e indivíduo) da gramática social poderia explicar o fenômeno, o autor se veria, então, obrigado a negar sua concepção de sociedade enquanto sistema que não se reduz à ação concertada dos indivíduos em nome de uma postura mais voluntarista. Consideramos, porém, as críticas de Souza inconsistentes em relação à obra de Da Matta, demonstrando que o autor pouca atenção confere ao estudo das teorias antropológicas que fundamentam o pensamento do antropólogo. Jessé Souza, parece desconsiderar ou simplesmente desconhecer toda a produção antropológica e da sociologia da cultura que coincide com a interpretação damattiana, a qual, de forma alguma, contradiz a síntese cultura-agência ao conceber a sociedade brasileira como altamente hierarquizada e personalista. Parece que o questionamento de Souza (e de tantos outros neoiluministas ou habermasianos) está mais relacionado à não aceitação da condição brasileira em relação ao que a sociologia política nacional contemporânea denomina de modernidade do que de fato a um problema teórico. Além deste aspecto Souza é renitente em criticar sem fundamentação efetiva e convincente a perspectiva geral sobre a sociedade e a cultura brasileira para a qual os maiores intérpretes confluem vindo mesmo a identificar em Holanda, Faoro e Da Matta variações de uma mesma vertente, à qual se refere como “*sociologia da inautenticidade*” (SOUZA, 2000, p. 205). Para Jessé Souza o equívoco está na abordagem culturalista que não relaciona valores, normas e crenças nem ao tema da dinâmica institucional reprodutora de valores e normas, nem ao tema da estratificação social, os quais permitiriam compreender o porque de os motivos e as consequências de determinado grupo de valores, e não outro, ter-se tornado dominante em dada sociedade. Esse erro leva, de acordo com Souza, a uma série de análises que são nada mais que uma sistematização talentosa do senso comum.

Entretanto, parece bastante útil à compreensão do Brasil uma sistematização crítica desse senso comum. A interpretação de uma cultura não pode prescindir da representação dos seus integrantes sobre as características definidoras desta. É essa representação que orienta os agentes sociais nas suas práticas, sendo ela elemento fundamental dessa cultura. Além disso, é pressuposto que os brasileiros são competentes em sua cultura: isto é, ainda que não necessariamente em nível discursivo, todos possuem uma compreensão da sociedade nacional que lhes permite tornar inteligível a teia de significados da qual participam em seus mais variados ambientes. Por outro lado, há que se concordar com Souza em que a mera crítica do

senso comum tende a desconsiderar elementos subjacentes de conformação dos valores sociais mais arraigados que estão fora do horizonte cognitivo do cidadão comum, como os estímulos das instituições sociais à formação de determinadas subjetividades, bem como a estratificação social. Nesse sentido, o autor aponta para limites da obra de Da Matta, Faoro e Holanda – a questão fundamental, porém é que os três autores buscam descrever a sociedade brasileira e a cultura e não encontrar possíveis dispositivos de mudanças sociais inerentes à mesma, ou seja, Souza cobra dos autores aquilo que eles não se propuseram a realizar. Mas, sem se ater ao fato citado, o autor busca “superar” a dificuldade teórica sugerida na perspectiva culturalista recorrendo a Gilberto Freyre ao dele retomar a noção de que a escravidão à brasileira seria mais próxima do modelo mourisco do que do modelo europeu. O primeiro se caracterizaria por uma relação mais próxima com os escravos no que se refere à vida afetiva. Os escravos no Brasil fariam parte da família estendida do patriarca – se inserindo, obviamente, no piso da hierarquia familiar. Também, as relações sexuais entre patriarcas e escravas geravam proles que, potencialmente, poderiam ser socializadas a partir de uma posição hierárquica superior à das mães, de forma análoga ao caso mouro, em que a aceitação da fé, dos costumes e dos rituais paternos permitia aos filhos de escravas se equipararem socialmente ao pai/senhor. Esse pai, o patriarca, era o topo da cadeia de hierarquia social: era o proprietário da terra e dos escravos, o protocapitalista, o chefe de armas, o juiz e o definidor da moral – já que o capelão era também subordinado a ele. É a partir dessa interpretação que Souza vê a possibilidade de romper com o que ele considera dualismo a- histórico de Da Matta, a modernização epidérmica de Holanda e o patrimonialismo atávico de Faoro, preservando desses autores suas contribuições que resistem à crítica empreendida. O patriarcalismo brasileiro possuía três características fundamentais, segundo interpretação de Souza da obra de Freyre: a indefinida posição social dos filhos ilegítimos – e a consequente mobilidade social –, o familismo – entendido como rede de relações verticais de alianças e rivalidades intrafamiliares e entre famílias – e o mandonismo político – por meio do qual as questões da violência e do não reconhecimento do outro são recuperadas como elementos constitutivos da sociedade brasileira. Entretanto, esse modo de dominação se vê abalado pelos eventos que concorrem para a vinda da corte portuguesa ao Brasil. Com a abertura dos portos e a urbanização do país, ascenderiam também os valores universais. É importante ressaltar que o recurso à tese da escravidão moura se insere em interpretação particular da obra de Freyre por Souza, não incorporando o autor outros aspectos da obra relativos, por exemplo, à tese da “democracia racial” (FREYRE, 2006). Da nossa perspectiva em praticamente nada Freyre se contrapõe à concepção sustentada por Da Matta e outros, inclusive, em contraposição ao que sustenta Souza com sua categoria de “sociologia da inautenticidade”, posto que tanto Da Matta como Freyre, Holanda e Faoro buscam destacar (e assim o fazem com propriedade) justamente a singularidade da sociedade e do Estado brasileiro. Outro problema metodológico que frequentemente surge nos trabalhos de cientistas políticos e sociólogos da política que se aventuram em interpretações históricas é o desprezo pela metodologia da história e historiografia brasileira, além de teoria da história. Infelizmente muitos cientistas sociais tomam interpretações de determinados autores como se fossem fatos indiscutíveis e não perspectivas apenas esquecendo-se de compará-las, generalizando determinados aspectos os quais nem mesmo os autores pretenderam generalizar. O caso da escravidão pinçado por Souza é um exemplo eloquente: o autor esquece que foram vários os tipos de escravidão e que o modelo de relacionamento escravocrata brasileiro não pode ser reduzido ao particularismo de determinadas relações entre senhores e escravos. O Brasil suportou vários tipos de escravidão como a de lida, a de ganho e a doméstica, moduladas de inúmeras formas (SILVA, 1988; CARDOSO, 2003). Fora o aspecto citado há ainda a questão tabu a ser desenvolvida sobre o papel do niilismo africano na formação da cultura brasileira. Até o momento as inúmeras abordagens sobre o tema se

detém no aspecto dominado do africano e de toda a dinâmica folclórica que contribuiu para a formação da nação esquecendo-se dos aspectos patrimonialistas, clientelistas e nilistas presentes no imaginário e na mentalidade africana os quais inevitavelmente foram mesclados às visões de mundo e práticas nacionais (MONGA, 2010). Falta coragem aos estudiosos para tratar desse tema incômodo.

Brasil moderno

Segundo Souza os ideais burgueses que gradativamente foram sendo implantados no Brasil a partir da vinda da corte – falta ao autor esclarecer *como* o modelo *Ancien Regime* lusitano portava valores burgueses - e, portanto, das novas relações de troca estabelecidas entre o Brasil e a Europa, produziram uma nova cultura cidadina nacional incorporando genuinamente aspectos da cultura burguesa europeia. Nesse processo, observar-se-ia o enfraquecimento da figura do patriarca como referência social absoluta e o surgimento de um código de valores mais impessoal e abstrato entre a elite; igualmente, as relações de violência – física, mas também simbólica – deslocam-se do binômio senhor – escravo para as interações entre brancos europeizados e negros, índios e pobres. Transformaram-se os atores sociais, mas permaneceu o “visceral não reconhecimento da alteridade” (SOUZA, 2000, p. 237).

Simultaneamente, fortalecem-se as ainda incipientes instituições do mercado e do Estado, cujo desenvolvimento seria fundamental para o espraiamento de valores modernos. O Estado, na figura do monarca, mina a figura do patriarca pelo alto, transferindo poder para um centro concentrador. Observa-se então o duplo movimento já analisado no processo civilizatório europeu (ELIAS, 1994): concentração de poder político em um centro nacional – a princípio, pessoalizado – e introjeção de modos de vida civilizados – a princípio, cortesãos – estimulados pelas dinâmicas sociais geradas por esse centro. A geografia cidadina favorece essa concentração, bem como o surgimento de novas figuras de poder que adentram nos domínios do senhor do sobrado, como o médico de família. Por meio do mercado, cresce ainda a influência do conhecimento, principalmente do conhecimento aplicado (técnico) e materializado (máquinas), enfraquecendo a relação senhor – escravo em prol do surgimento de um estrato médio, que Souza identifica com os numerosos filhos ilegítimos da família estendida poligâmica à brasileira, contudo, com pouco ou nenhum lastro histórico como é típico não recorre a fundamentações empíricas que respaldem sua hipótese. Esse novo estrato de mestiços europeizados, que inaugura uma gama de novas distinções sociais (doutores/ analfabetos, competentes/ incompetentes e homens de boas maneiras/ joões-ninguém), cria as bases tanto para uma economia moral mais meritocrática e individualista quanto para uma legitimação da dominação, dos privilégios e das desigualdades. Por isso, esse processo de europeização do Brasil no século XIX é visto por Souza – equivocadamente, como será argumentado mais adiante – como início tanto do Brasil moderno quanto da miséria brasileira (SOUZA, 2005).

É esse processo, na visão pró-modernidade e neoiluminista do autor (visão típica dos sociólogos Iuperjianos, hoje Iespianos, salvo raras exceções), que faria do Brasil, desde a primeira metade do século XIX, um país com apenas um código moral dominante: o do individualismo ocidental. Seria esse código que guiaria os julgamentos do que seria justo, legítimo e moral – do que seria digno de ser defendido como padrão de comportamento, projetado, regulado e transformado em lei: o “único discurso legítimo capaz de unir as vontades é o discurso modernizador” (SOUZA, 2000, p. 255). Isso não significaria a inexistência de outros códigos concorrentes e, talvez mais importante, que o acesso a esses bens culturais é distribuído igualmente no bojo da sociedade nacional. De fato, a questão central para Souza (2000, p. 255) é “mapear a institucionalização do acesso diferencial a bens culturais” – ou, como já assinalado neste texto, a *seletividade* desse processo. Por fim, de

acordo com o exemplar texto de Natalino que nos influencia, esse autor sugere ainda alguns elementos que podem servir como base para esse mapeamento histórico do individualismo moral à brasileira: *i*) seu espraiamento a partir de centros metropolitanos; *ii*) a proximidade da escravidão muçulmana, que se opõe ao estímulo da não humanidade do escravo e gera um tipo muito específico de obediência estratégica, que por sua vez cria as condições para o coronelismo; *iii*) a expansão regulada da cidadania como mecanismo de estratificação social que alia modernização – sob a forma de regulação econômica e trabalhista e fomento ao tipo social do trabalhador qualificado – e herança escravocrata – sob a forma de subcidadania; e *iv*) a recente redemocratização e expansão da esfera pública, com um caráter tipicamente de classe média – e aqui Souza copia a tese de Habermas sobre o surgimento da esfera pública. Entretanto, apesar de historicizar o processo e salientar o elemento seletivo de nossa modernização, o diagnóstico geral de Souza permanece: seria uma sociedade cuja ideologia dominante é moderna (NATALINO, 2010). A modernidade não é uma epiderme que oculta do resto do mundo a identidade autêntica, personalista e patrimonialista da sociedade brasileira. A sociologia da inautenticidade seria equívoca, pois não há dualismo valorativo significativo a vigorar hoje na cultura brasileira. O que há é uma massa de subcidadãos cuja consciência é fragmentada, incapazes de produzir um discurso articulado sobre um mundo social cada vez mais complexo – e sistêmico – e, portanto, de agir politicamente de forma consequente. Duvidamos disso também. Esse diagnóstico não parece de todo defensável. É falacioso confundir, como se discutirá mais adiante, a não posse dos instrumentais simbólicos adequados à produção da opinião política “legítima” – e a antropologia da política não cessa de demonstrar a distorção metodológica que consiste em acreditar em algo como “opinião legítima” (Kushnir, 2007) - com a simples inexistência de um sistema valorativo coerente. Nesse sentido, a interpretação de Souza se empobrece pela falta de diálogo com a produção historiográfica e mais ainda antropológica que vem enfatizando o caráter político de diversas manifestações e modos de vida populares, padecendo de um psicologismo que reduz a alteridade a níveis de consciência moral (NATALINO, 2010, p. 464; CARDOSO, 2010). Ademais, ao basear-se em evidências de recentes pesquisas de opinião sobre valores sociais, (dentre as quais a PESB se destaca), a tese de Souza perde força empírica. Ainda que não seja correto afirmar que a pesquisa “comprova” a tese de Da Matta, como quer Almeida (2007).

Cabe destacar que não há neste estudo uma crítica em si à noção de consciência moral ou consciência fragmentada, nem ao fato de que seja possível identificar diferentes formas de consciência moral, distribuídas de forma desigual entre os diversos estratos sociais, nem à noção de que, segundo Kohlberg, citado por Habermas (1989), haveria níveis de consciência moral – mais desejáveis – em que as normas são seguidas de forma autônoma e reflexiva, e não meramente convencional/acrítica. De fato, o conceito de consciência fragmentada, que substitui a velha “falsa consciência” marxista (LUCCHI, 1999, p. 278) e recoloca o problema da alienação em sociedades de capitalismo tardio na cisão entre as lógicas do mundo da vida e dos mundos sistêmicos, parece relevante. Esse fenômeno, típico da modernidade, tende a ser mais agudo entre os mais excluídos, de forma que o diagnóstico é hipoteticamente válido e auxilia a iluminar a questão em tela. O problema é a redução à questão de ter ou não consciência, quando parece que há elementos culturais fundamentais a serem levados em conta. A questão é como se vivencia e se compreende a realidade social e as normas, e como essa compreensão informa as ações dos agentes no mundo. Essa insuficiência da teoria de Souza (2003) permanece mesmo com a torção do conceito bourdiano de *habitus* precário. Análise detida da pesquisa permite a localização de divergências por demais aparentes entre os valores defendidos por largas parcelas da população e os valores identificados com a modernidade, para que se defenda o predomínio da impessoalidade e do individualismo moral moderno na sociedade. O autor aponta os elementos explicativos desse dualismo, ao discutir o acesso diferencial aos processos de modernização. São esses diferenciais, em especial a

escolaridade de nível superior, que permitem uma melhor compreensão da distância entre os valores sociais mais arraigados e as opiniões “modernas” sobre o Estado, as leis, as liberdades individuais e os direitos políticos. Essas questões, historicamente próximas ao ideário dos direitos humanos, por exemplo, guardam menor proximidade com as preocupações e as opiniões dos brasileiros do que a visão de um Brasil dominado por uma matriz moral moderna, individualista, igualitarista e impessoal/universalista se faria crer. Por fim, a identificação de modernidade e direitos humanos no plano ideológico permite também contestar a posição de Souza sobre a vinda da família real e o processo de modernização. Ainda que não se ignore o caráter decisivo desse acontecimento para a formação de instituições modernas fundamentais como o Estado e o mercado, o poder modernizante da vinda de uma corte europeia periférica fugida dos desdobramentos da Revolução Francesa em seu território para uma colônia escravista não pode ser exagerado – principalmente no que se refere aos valores políticos. É mais exato nesse caso, com Fernandes (2006, p. 239), identificar a revolução modernizadora no quarto de século pós-abolição, culminando nas agitações sociais dos anos 1920. Essa distância de um século parece suficiente, por si só, para restabelecer a validade teórica da hipótese de que valores não modernos se mantêm entre os brasileiros com algum grau de arraigamento.

O discurso de Souza surge eivado de reinterpretções dos dados históricos de segunda mão e de um total ou proposital desconhecimento da produção antropológica, além da mistura sutil de filosofia moral iluminista com perspectiva sociológica escondendo a tristeza analítica referida a um Brasil que recusa a se enquadrar nos moldes utópicos das grandes narrativas. Parece ao leitor que Jessé Souza se ressentir com as visões que a sólida tradição histórico-sociológica apresenta da sociedade e cultura brasileiras que não se encaixam nos moldes dos valores Iluministas racionais legais exaltados tanto à direita como esquerda do espectro do pensamento político. Fato que coloca em cheque a filosofia prescritiva e moralizante que sutilmente sobrevive nos bastidores das teorias sociológicas que se querem científicas sem perceber o contrabando de moralidade e etnocentrismo que produzem para suas narrativas sobre o *socius*. Qualquer discurso esconde intenções veladas até mesmo para aquele que o profere. Perspectivas sobre o mundo e a vida. O trabalho de Souza, e de todos aqueles que adotam o mesmo diapasão sociológico, seria mais consistente se prestasse mais atenção à máxima nietzscheana que sugere que todo discurso quer poder e como tal tenta filosofar. Portanto, é necessário perguntar o que deseja, de fato, o discurso do autor e de todos aqueles que compõem com a mesma visão. Parece que ao contrário de ser científico o tipo de discurso citado não passa de mais uma narrativa ressentida a respeito de um Brasil que teima em não se enquadrar nos preceitos valorativos e moralizantes da filosofia oculta que autor adota. Tentando descrever o seu Brasil o autor prescreve o Brasil que deveria se enquadrar no modelo de modernidade triunfante que ele mesmo adota esquecendo-se que seu próprio discurso não passa também de senso comum douto.

Considerações Finais

Diante do exposto, é possível recuperar a posição de Sérgio Buarque Holanda, Da Matta e outros autores, de que nossa modernização é eminentemente “epidérmica” ou “para inglês ver”: ela não significou, como em outros países, um consenso em torno de certos valores – individualistas – que se expressam, por exemplo, nos direitos civis. Tampouco a modernização significou entre os brasileiros, historicamente, uma busca pela igualdade concreta, seja pela via do redistributivismo socialdemocrata, seja pela equalização das oportunidades – via, principalmente, a escolarização universal de qualidade – presente no ideário liberal. Nesse caso, quando o ideário moderno entra em contradição com os interesses dominantes, a tendência apontada é a renitente manutenção das desigualdades. Assim, a

distância para com valores modernos é um fenômeno cujas raízes e expressões não se localizam em uma classe ou um estrato (os iletrados), sendo antes resultado de uma dinâmica sociocultural ampla. Essa dinâmica envolve não apenas o baixo acesso à educação formal, mas também o *déficit* mais amplo de educação para a democracia – legado da tradição autoritária – e as contradições inerentes a uma sociedade na prática profundamente desigual em oportunidades e representações sociais (valores, crenças e normas) e que proclama discursivamente uma ordem social e jurídica de igualdade entre todos os cidadãos. Sem uma efetiva mudança de mentalidade e, por conseguinte, das práticas micro e macropolíticas a realização da excelência estará provavelmente fadada ao fracasso. Superar a cultura patrimonialista, clientelista e patronal, talvez seja um dos passos mais difíceis a ser dado na realização de uma sociedade mais harmonizada com o discurso do bem estar.

Referências

ALMEIDA, Carlos. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Orgs.). *Um enigma chamado Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial, Brasília, *Revista do Serviço Público*, n. 47, vol.1, janeiro-abril, 1996.

_____. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n.28, p. 9-30, jun. 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A soma e o resto: um olhar sobre a vida aos 80 anos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. *Relembrando o que escrevi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. *Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

_____; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

_____. *Empresário industrial e desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Difel, 1964.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, v. 9, n. 18, p. 337-359, 1996.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1983.

_____. *O que faz o Brasil, Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

_____. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

_____. *Crônicas da vida e da morte*. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

_____. *Fé em Deus e pé na tábua: ou como e por que o trânsito enlouquece no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

DELEUZE, GILLES; GATTARI, FÉLIX. *O Que é a filosofia*. Rio de Janeiro, Ed. 34, 1992.

DOMINGUES, José Maurício. *Sociologia e modernidade: para entender a sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

DURKHEIM, Emile. *Ensaio de sociologia*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EISENSTADT, Shmuel Noah. Modelos de modernização e desenvolvimento: com possível aplicação à América Latina. In: MENDES, Candido (Org): *Crise e Mudança Social*. Rio de Janeiro: Eldorado Tijuca, 1974.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. v.1.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2008. 2 vol.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Globo, 2006.

FRAGOSO, João; FLORENTINO, Manolo. *O arcaísmo como projeto: mercado Atlântico, sociedade agrária e elite mercantil no Rio de Janeiro, c. 1790- c.1840*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1993.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e senzala*. São Paulo: Global, 2006.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola;

PASQUINO, Gianfrancesco. *Dicionário de política*. EdUnB: Brasília, 2010. V.1

HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HARRISON, Laurence; HUNTINGTON, Samuel. *A Cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. São Paulo: Record, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

KUSHNIR, Karina. *Antropologia da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

LOPEZ, Felix Garcia. Accountability e controle social na administração pública federal. In: *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: IPEA, 2010. p.185-210. (Livro 9, vol. 2)

LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e políticas públicas: O papel da burocracia e dos partidos políticos. In: *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: IPEA, 2010. p. 305-336. (Livro 9, vol. 2)

LUCHI, Joan. *A superação da filosofia da consciência em Habermas*. Roma:

Editrice Pontificia Università Gregoriana, 1999. Série Filosofia, v. 12.

LUZ, Madel Therezinha. *Ordem social, instituições e políticas de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Cepesc – IMS/UERJ, 2007.

MALLOY, James. *A política da previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

MONGA, Celestin. *Niilismo e negritude*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

MOTA, Carlos Guilherme. *Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)*. São Paulo: Ed. 34, 2008.

NATALINO, Marco. Antônio. Carvalho. Valores sociais e democracia: desafios à construção de uma cultura sensível aos direitos humanos. In: *Estado, instituições e democracia: Democracia*. Brasília: IPEA, 2010. p. 445-483. (Livro 9, v. 2)

ORLANDI, Luis (Org.). *A diferença*. São Paulo: Unicamp, 2005.

PEREIRA, José Matias. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, Estados Unidos e União Europeia. *Revista de Administração Pública*. RAP, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p. 61-82; jan/fev. 2008.

REIS, José Carlos. *As identidades do Brasil*. v. 1: De Varnhagen a FHC. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Marilene Rosa. *Negro na rua: a nova face da escravidão*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 2000.

_____. (Não) reconhecimento da subcidadania, ou o que é “ser gente”. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 59, p.51-74, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1998.

VIVEIROS DE CASTO, Eduardo. *A inconstância da alma selvagem*. São Paulo: Cosac & Naify, 2002.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

_____. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *Economía y sociedad*. Mexico: FCE, 1997.