XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr

Luciani Coimbra de Carvalho – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-770-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

MAIS UMA VEZ O CONPEDI SE AFIRMA COMO UM CONCLAVE DESTACADO PELA PESQUISA DE PONTA DA SOCIEDADE CIENTÍFICA DO DIREITO.

O GRUPO DE TRABALHO INTITULADO DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, COORDENADO PELOS PROFESSORES DOUTORES FERNANDO GUSTAVO KNOERR (UNICURITIBA) E LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO (UFMS) TROUXE A LUME OS MAIS RECENTES MEANDROS IMPRESSOS À DISCIPLINA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO, CENTRALIZANDO OS TEMAS DE MAIOR INDAGAÇÃO NA INFLUÊNCIA CRESCENTE DA CONSENSUALIDADE NA SOLUÇÃO DE LIDES ADMINISTRATIVAS, PRINCIPALMENTE NA SEARA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, E TAMBÉM NA CONSEQUENCIALIDADE INSTIGADA PELAS REGRAS, AINDA EM AMADURECIMENTO, ACRESCENTADAS À LINDB.

“A (IM)POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NOS INQUÉRITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DIANTE DA RESOLUÇÃO Nº 179 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, TEMA DO ARTIGO ESCRITO POR ANA LUIZA BRANDÃO DE AGUIAR VILAÇA E RODRIGO ANTONIO RIBEIRO STORINO, VERTICALIZOU A ABORDAGEM CRÍTICA DA PROIBIÇÃO DO ACORDO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A INCONGRUÊNCIA DESSA DISPOSIÇÃO COM A POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO CONSENSUAL ATÉ MESMO EM AÇÕES PENAIS (TRANSAÇÃO PENAL), DESTACANDO A INOVAÇÃO TRAZIDA PELA RESOLUÇÃO Nº. 179 DO CNMP QUE, EMBORA AINDA ENCONTRE OBSTÁCULOS EM SUA APLICABILIDADE – DADO O CARÁTER ABERTO DE SUAS DISPOSIÇÕES – REPRESENTA IMPORTANTE AVANÇO NA REGULAMENTAÇÃO DOS ACORDOS EM MATÉRIA DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

O TRABALHO APRESENTADO SOBRE “A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NAS RELAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E A LEI Nº 13.460/2017” POR LEANDRO SOUZA ROSA E FERNANDO GUSTAVO KNOERR, DEMONSTROU DE FORMA CONTUNDENTE A PLENA APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO

CONSUMIDOR AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, AFASTANDO O RISCO DE TRANSFORMAR USUÁRIO EM CLIENTE PARA COMPROVAR QUE O CARÁTER TUTELAR DESTE DIPLOMA LEGAL É INCLUSIVO, PROTEGENDO DE IGUAL FORMA TANTO OS USUÁRIOS QUE CUSTEIAM DIRETAMENTE O SERVIÇO MEDIANTE O PAGAMENTO DE TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS, QUANTO OS QUE, NÃO TENDO CONDIÇÕES DE FAZÊ-LO, TÊM DIREITO DE ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO PELA TITULARIDADE DA CONDIÇÃO DE CIDADÃOS.

"A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO" FOI TRATADA POR FERNANDO DE BRITO ALVES E POR LUIZ HENRIQUE NÉIA GIAVINA BIANCHIA, DEFENDENDO O CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, PERMITINDO DESTE MODO O CONTROLE JUDICIAL ANTECIPADO NA ESTRUTURAÇÃO DOS CANAIS DE ARRECADAÇÃO E DESPESAS DO ESTADO. COLOCOU NO CENTRO DE DISCUSSÃO O ESPAÇO DE DISCRICIONARIEDADE RESERVADO AO GESTOR PÚBLICO DIANTE DESSA EVENTUAL PRERROGATIVA JUDICIAL, ANALISANDO A ESCALA DE EVOLUÇÃO DOS DIREITOS AO LONGO DOS MODELOES ESTATAIS PARA SEPARAR OS DIREITO DE PRIMEIRA, SEGUNDA E TERCEIRA GERAÇÕES. CENTROU A ANÁLISE NOS DE SEGUNDA GERAÇÃO JUSTIFICANDO QUE, POR SEREM VOCACIONADOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SÃO EXATAMENTE OS QUE CAUSAM MAIOR IMPACTO ORÇAMENTÁRIO, INVOCANDO O TEMPERO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA COM A EFICIENTE GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS.

LEONARDO VIEIRA ARRUDA ACHTSCHINA, ABORDOU A "ILEGALIDADE DO CONTROLE DO TCU SOBRE DECISÕES DA ANS: O CASO DO REAJUSTE DE PLANOS DE SAÚDE", DESTACANDO O RISCO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIAS CONTROLADORAS NAS HIPÓTESES EM QUE DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SE SOBREPÕEM ÀS NORMAS EXPEDIDAS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS, AFIRMANDO QUE HÁ DE FATO UM CONFLITO A SER RESOLVIDO PELA DEFINIÇÃO MAIS CLARA DOS LIMITES DE ATUAÇÃO DE CADA ENTIDADE, PRINCIPALMENTE NO QUE DIZ RESPEITO AO CONTROLE FINALÍSTICO. DESTACOU QUE ESTE CONFLITO DE COMPETÊNCIAS MUITAS VEZES PROTELA A EFICÁCIA DO CONTROLE EXERCIDO TANTO PELAS AGÊNCIAS QUANTO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS, POIS A SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONDUZ À JUDICIALIZAÇÃO DA CONTROVÉRSIA.

RENAN GOMES DE MESQUITA ABORDOU “A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ NAS LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS ATINENTES AOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF PARA O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO”. PARTINDO DE UM CASO PRÁTICO COLHIDO DA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PARTICULARES POR MUNICÍPIOS – MUITAS VEZES POR CONTRATAÇÃO DIRETA – PARA A BUSCA DE VERBAS DO FUNDEF. AFIRMOU QUE A CONTRATAÇÃO DIRETA SERIA ILEGAL, POIS O TRABALHO DESENVOLVIDO NÃO SE REVESTE DE SINGULARIDADE A PONTO DE JUSTIFICAR A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, TRIBUTANDO A CONTRATAÇÃO À AUSÊNCIA, EM MUITOS MUNICÍPIOS, DE PROCURADORIA CONSTITUÍDA COM SERVIDORES, ORÇAMENTO E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA PARA DESENVOLVER ESTE TIPO DE FUNÇÃO, O QUE DISPENSARIA A CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO PARTICULARES. DESTACOU, PORTANTO, QUE: 1) NÃO SE JUSTIFICA A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO; 2) A PROCURADORIA MUNICIPAL DEVE DESEMPENHAR ESTA FUNÇÃO; 3) OS VALORES DO FUNDEF ESTAVAM SENDO DESVIADOS PARA O CUSTEIO DE ADVOGADOS A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS COBRADOS EM PERCENTUAIS E; D) OS VALORES COBRADOS SERIAM ABSOLUTAMENTE ALEATÓRIOS.

O TEMA “A TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O DECRETO 9.507/2018 É CONSTITUCIONAL?” FOI PESQUISADO POR MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI E ISABELLA CALABRESE SIMÃO, DESTACANDO QUE O TRANSPLANTE DAS REGRAS DE TERCEIRIZAÇÃO DO SETOR PRIVADO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, APLICADA LÁ E AQUI DE FORMA IRRESTRITA, COMO CONSEQUÊNCIA DA RECENTE REFORMA TRABALHISTA, NÃO ENCONTRA JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL PARA ANCORAR-SE, QUANDO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NEM NO DECRETO-LEI 200/1967 – ATÉ PORQUE SE TRATA DE LEGISLAÇÃO PRÉ-CONSTITUCIONAL - NEM NA LEI 8.666/93 (LEI DE LICITAÇÕES). CONCLUI QUE O DECRETO Nº. 9.507 /2018, AO ADMITIR A TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ASSUME FEIÇÃO INOVADORA DO ORDENAMENTO JURÍDICO QUE APENAS PODERIA SER RECONHECIDA À LEI, E POR ISSO APROXIMA-SE DA CONDIÇÃO DE UM DECRETO AUTÔNOMO, INCONSTITUCIONAL, FORMAL E MATERIALMENTE.

“A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DECORRENTE DA CORRUPÇÃO E O DIREITO FUNDAMENTAL AO GOVERNO HONESTO” FOI TRATADA POR JOSE DE OLIVEIRA JUNIOR E POR LUIZ FERNANDO KAZMIERCZAK, PONDO EM DESTAQUE O DIREITO FUNDAMENTAL A UM GOVERNO HONESTO, LIVRE DA VIOLAÇÃO MORAL SUPERIOR (CORRUPÇÃO), AMPARADO NA TRILOGIA: DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA + PRINCÍPIO REPUBLICANO + CIDADANIA. O TRABALHO DEMONSTROU QUE A CORRUPÇÃO VIOLA OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E PRODUZ EXCLUSÃO SOCIAL.

O TRABALHO SOBRE “AS ALTERAÇÕES NA LINDB E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” FOI APRESENTADO POR MORGANA BELLAZZI DE OLIVEIRA CARVALHO, TRATANDO DAS CRÍTICAS QUE AS NORMAS SOBRE A DISCIPLINA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ACRESCENTADAS À LINDB SOFRERAM, REPELINDO-AS MEDIANTE A DEMONSTRAÇÃO DE QUE TÊM UTILIDADE ESSENCIAL QUE VAI MUITO ALÉM DE UMA MERA LISTA DE OBVIEDADES, NÃO SENDO NECESSÁRIO QUE SE CONSTITUA EM LEI AUTÔNOMA. A LINDB, ASSIM COMO AS LEIS EM GERAL, DEVEM SER CONSIDERADAS FERRAMENTAS QUE POTENCIALIZAM, A AÇÃO HUMANA.

“CONTROLE INTERNO DAS PESSOAS JURÍDICAS: DO OMBUDSMAN AO SISTEMA DE COMPLIANCE” FOI O TEMA DO TRABALHO APRESENTADO POR GISLENI VALEZI RAYMUNDO, AFIRMANDO QUE O SISTEMA BRASILEIRO ADMITE FORMAS DE CONTROLES DA ATUAÇÃO ESTATAL QUE NÃO SE LIMITAM AOS MÉTODOS TRADICIONAIS, SENDO CERTO QUE A PRÓPRIA POPULAÇÃO PODE TAMBÉM EXERCÊ-LOS POR MEIO DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRETA PREVISTOS PELA CONSTITUIÇÃO. DESTACA A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE TAMBÉM NA DISCIPLINA DAS RELAÇÕES PRIVADAS COMO RELEVANTE INSTRUMENTO DE FOMENTO À CULTURA DA PROBIDADE.

ERIC JOSE MIGANI E ROBERTA MARTINS SOARES MACIEL ISMAEL APRESENTARAM O RESULTADO DE PESQUISA DIRECIONADA À ANÁLISE DO “DIREITO À NOMEAÇÃO E POSSE DE CANDIDATOS APROVADOS EM CADASTRO DE RESERVA EM CONCURSOS PÚBLICOS”. INICIANDO POR UM PERCURSO HISTÓRICO DA LINHA DECISÓRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PASSANDO PELA ADEQUADA DEFINIÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS PARA APORTAR NOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. A CONFLUÊNCIA DESTES TEMAS ENVEREDOU PARA O DESTAQUE DO TEMA 784/STF, CONCLUINDO QUE

HÁ DIREITO À NOMEAÇÃO QUANDO A) O CANDIDATO FOI APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS DO EDITAL; B) HOUVE PRETERIÇÃO DO CANDIDATO E; C) FOI REALIZADO UM NOVO CONCURSO QUANDO AINDA VIGENTE O ANTERIOR.

PARA TRATAR DA “LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA EFETIVIDADE: UMA ANÁLISE NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL”, MARIANA MARA MOREIRA E SILVA REALIZOU UMA PROFUNDA PESQUISA DE CAMPO, CONSULTANDO 27 TRIBUNAIS. RECEBEU RESPOSTA DE 17 E, PORTANTO, CENTROU SUA ANÁLISE EM 62,96% DOS TRIBUNAIS CONSULTADOS, CONCLUINDO PELA FALTA DE EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.

“O PODER DISCRICIONÁRIO E O CONTROLE DE JURIDICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS”, TEMA DO TRABALHO APRESENTADO POR HENRIQUE GASPAR MELLO DE MENDONÇA, PROPÕE COM MUITA ACUIDADE A SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA, MUITAS VEZES MANIQUÍSTA, ENTRE VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE, INSTITUINDO GRAUS DE VINCULAÇÃO PARA DESTACAR QUE NUM GRAU INTERMEDIÁRIO DE VINCULAÇÃO ESTÃO OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS E, DESSE MODO, QUANTO MAIOR A VINCULAÇÃO, MAIOR A POSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA JUDICIAL.

O TRABALHO SOBRE OS “REFLEXOS DAS GARANTIAS DO DEVIDO PROCESSO CONVENCIONAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR” FOI ESCRITO POR LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR E POR AMANDA GUIMARÃES DA CUNHA, A PARTIR DE UMA PESQUISA COMPARATIVA DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, PARA CONCLUIR PELA AUSÊNCIA DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO SUBSTANCIAL, RESSALTANDO A AUSÊNCIA DE TIPICIDADE FECHADA E, NESSA LINHA, A ABERTURA DE ESPAÇO PARA A ARBITRARIEDADE NA IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES.

GIL CÉSAR COSTA DE PAULA PESQUISOU “SOBRE A ORIGEM DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS”, RESULTANDO UM TRABALHO DE ABORDAGEM FORTEMENTE TEÓRICA, COM NÍTIDO APORTE SOCIOLÓGICO, PERCORRENDO FAORO, WEBER E OUTROS DESTACADOS SOCIÓLOGOS EM BUSCA DO CONCEITO DE ESTADO PATRIMONIALISTA PARA APROFUNDAR A ANÁLISE CRÍTICA DOS CONCEITOS DE NAÇÃO E NACIONALISMO.

A “TRANSAÇÃO ADMINISTRATIVA: ENFRENTANDO O ARGUMENTO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO” FOI OBJETO DO ESTUDO DESENVOLVIDO POR JOÃO LUCAS ARCANJO CARNEIRO E RAFAEL DA NÓBREGA ALVES PRAXEDES, PONDO EM LINHA DE ANÁLISE PARA SUPERAR A APARENTE CONTRADIÇÃO ENTRE A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A TRANSAÇÃO ADMINISTRATIVA. DEMONSTROU QUE A CONSENSUALIDADE NAS LIDES QUE ENVOLVEM O INTERESSE PÚBLICO COM ELE SE HARMONIZA NA MEDIDA EM QUE EVITA O ABARROTAMENTO DA ESTRUTURA JUDICIAL, CONDUZINDO A UMA SOLUÇÃO DE CONFLITOS MAIS RÁPIDA E EFICAZ.

PROFESSOR DR. FERNANDO GUSTAVO KNOERR

PROFESSOR DO PPGD DO UNICURITIBA

PÓS-DOUTOR EM DIREITO DO ESTADO PELO IUS GENTIUM CONIMBRIGAE DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PROFESSORA DRA. LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

PROFESSORA DO PPGD DA UFMS

DOUTORA EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC/SP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

SOBRE A ORIGEM DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

ABOUT THE ORIGIN OF THE BRAZILIAN STATE AND PUBLIC POLICIES

Gil César Costa De Paula [1]

Resumo

O objeto de estudo deste artigo é a origem do Estado Brasileiro, tendo como referencial os autores consagrados na abordagem histórica, política e jurídica, tendo como principais representantes no Brasil Raymundo Faoro, Florestan Fernandes e Octávio Ianni. No quadro de autores estrangeiros destaco Hobsbawm, Weber e Braudel. A questão essencial é saber as razões da organização do Estado em nosso País na forma patrimonial e não ausência de implementação efetiva das políticas públicas definidas na constituição federal de 1988.

Palavras-chave: : estado, Patrimonialismo, Políticas públicas, Brasil

Abstract/Resumen/Résumé

The object of study of this article is the origin of the Brazilian State, having as reference the authors consecrated in the historical, political and legal approach, having as main representatives in Brazil Raymundo Faoro, Florestan Fernandes and Octavio Ianni. In the framework of foreign authors I highlight Hobsbawm, Weber and Braudel. The essential question is to know the reasons for the organization of the State in our country in the patrimonial form and not absence of effective implementation of the public policies defined in the federal constitution of 1988

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: . patrimonialism, Public policies, Brazil

[1] Doutor em educação, bacharel em direito, mestre em direito, Pós-doutorado em direito, Professor da Pontifícia Universidade Católica de Goiás

SOBRE A ORIGEM DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

INTRODUÇÃO

O Objeto de estudo deste artigo é o surgimento e o desenvolvimento do estado no Brasil e as políticas sociais por ele implementadas e, isso se propõe a partir da questão que orienta sua análise, qual seja entender se o Estado brasileiro mantém na atualidade seus traços patrimonialistas e este fato influencia negativamente na concepção e implantação das políticas sociais?

A hipótese que orienta nossa análise é entender como a construção do Estado Social, o fundo público exerceu uma função ativa nas políticas macroeconômicas, e é essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais, particularmente da seguridade social. Com isso, ainda hoje, o fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, o que viabilizou o compromisso de pleno emprego nos países centrais no período de 1945 a 1975. O fundo público também comparece como financiador de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica.

No Brasil, o fundo público ganhou contornos restritivos, tanto pela ótica do financiamento como pela dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da social-democracia ocorrida nos países desenvolvidos. Até mesmo as "reformas" realizadas por dentro do capitalismo central não lograram o mesmo êxito em nosso país, uma vez que a estruturação das políticas sociais foi marcada por componentes conservadores, que obstaculizaram avanços mais expressivos nos direitos da cidadania. (SALVADOR, 2010,p. 47)

1. GÊNESE DO ESTADO BRASILEIRO

Para compreender e explicar a problemática acima, faremos uma análise da origem e formação do Estado Brasileiro para, em seguida, relacionar este processo com o desenvolvimento do Estado no Brasil e as políticas sociais criadas.

1.1 Os Livros Analisados

Mas, mesmo entre os livros com os quais trabalharemos, há diferenças importantes. O primeiro, *Populações meridionais do Brasil* (1920), de Francisco José de Oliveira Vianna,

corresponde mais ao período do predomínio do gênero descrito por Lamounier, ao passo que os três seguintes - *Casa-Grande e Senzala* (1933) de Gilberto Freyre, *Raízes do Brasil* (1936), de Sérgio Buarque de Holanda, e *Formação do Brasil contemporâneo: colônia* (1942), de Caio Prado Jr. são editados numa época que é, de certa forma, de transição entre o domínio do ensaísmo e o da monografia universitária. Por fim, Os *donos do poder* (1958), de Raymundo Faoro, e *A revolução burguesa no Brasil* (1973), de Florestan Fernandes, são, de alguma maneira, livros deslocados, em razão de terem sido publicados em momentos em que as grandes explicações do Brasil já se tinham tornado pouco comuns.

1.2 Dependência da Metrópole

O pensamento político brasileiro, em especial, parte de uma situação de não-autonomia. Na verdade, assim como tudo mais na colônia, o pensamento político brasileiro estava subordinado ao pensamento metropolitano. Em termos mais amplos, para falar como Antonio Candido, se poderia dizer que "a nossa literatura é galho secundário da portuguesa, por sua vez arbusto de segunda ordem no jardim das Musas...".

De acordo com Faoro, a metrópole portuguesa teve importante papel não só na expansão ultramarina européia, mas também no pensamento político, recuperando a noção, inicialmente medieval, da intermediação popular do poder, cuja origem seria divina. Essa noção seria mesmo a ancestral do moderno conceito de soberania popular.

1.3 Três Sociedades Deferentes

Em particular, no interior do país seria possível distinguir "pelo menos três histórias diferentes: a do norte, a do centro-sul, a do extremo-sul:" Elas, por sua vez, teriam gerado "três sociedades diferentes: a dos sertões, a das matas, a dos pampas, com seus três tipos específicos: o sertanejo, o matuto, o gaúcho".

Constatada a diversidade regional, deriva o plano de trabalho no qual se insere *Populações meridionais do Brasil:* um estudo sobre populações meridionais - subdividido no estudo do centro e do extremo sul - e outro sobre as populações setentrionais. No entanto, o estudo sobre o sertanejo, grupo que o escritor pouco conhecia, nunca chegou a ser escrito, enquanto que o dedicado ao gaúcho só iria aparecer postumamente, em 1952.

1.4 Estrutura da Sociedade Colonial

De qualquer maneira, a estrutura da sociedade colonial se basearia na divisão entre latifundiários e escravos. Mesmo assim, entre eles, apareceria um terceiro grupo, uma espécie de plebe rural. Nem senhores, nem escravos mergulhariam nas zonas mais obscuras da sociedade colonial, vegetando como agregados-clientes dos grandes latifundiários. Enquanto a família seria o princípio organizador dos latifúndios, na plebe rural prevaleceria a mancebia. Resultaria também daí sua maior característica: a instabilidade.

Diversos fatores contribuiriam para que houvesse uma verdadeira seleção racial entre esses grupos, os proprietários rurais sendo quase exclusivamente provenientes dos "elementos etnicamente superiores da massa imigrante" Os mestiços, por sua vez, seriam de dois tipos: os mulatos inferiores e os superiores. Esses últimos - com os quais Oliveira Vianna talvez se identificasse-, mais próximos aos brancos, poderiam inclusive ajudar na civilização do país. De maneira complementar, o preconceito racial contribuiria para evitar a ascensão social do mestiço inferior. Como conseqüência desse quadro, as classes corresponderiam praticamente a raças: o branco ao senhor; o mestiço ao foreiro; e o negro ao escravo.

Os proprietários rurais se comportariam, além do mais, como chefes de clãs. Para tanto, o medo disseminado por toda população de uma possível situação caótica, a "anarquia branca", serviria para congregá-la em torno deles. Não existiria nenhuma instituição capaz de garantir segurança e tranqüilidade para o homem comum que, assim, só poderia recorrer aos senhores territoriais.

A solidariedade social seria muito restrita, toda atividade colonial restringindo-se praticamente ao latifúndio e ao círculo familiar. Cada fazenda corresponderia a um verdadeiro microcosmo social, estando o associativismo quase inteiramente ausente da vida social.

1.5 Casa-Grande e Senzala

As relações do branco com as demais raças no Brasil teriam sido condicionadas sobretudo pela monocultura latifundiária e a falta de mulheres de sua raça. O primeiro fator teria exercido influência no sentido aristocratizante, levando à nítida separação entre senhores e escravos, enquanto a falta de mulheres brancas teria criado "zonas de confraternização entre vencedores e vencidos", num sentido de democratização social.

Já aí aparece o grande tema de *Casa-Grande e Senzala* e de Gilberto Freire: o Brasil seria marcado pelo equilíbrio de antagonismos: "a cultura européia e a indígena. A européia e a africana. [...] A economia agrária e a pastoril. [...] O jesuíta e o fazendeiro [...] mas predominando sobre todos os antagonismos, o mais geral e o mais profundo: o senhor e o escravo”.

Não sem motivo, boa parte dos intérpretes ressaltaram como Freire opera constantemente com pares antagônicos, que não chegam, porém, a se chocar. Operação essa que foi apreendida negativamente por Carlos Guilherme Mota, para o qual, ao esvaziar a contradição, os conflitos seriam encobertos. Por outro lado, Ricardo Benzaquen de Araújo viu aí boa parte da riqueza e da abertura do sociólogo pernambucano, que apontaria para uma totalidade sem síntese, a existência de contradições sem mediação."

Talvez o melhor exemplo das vantagens que o equilíbrio de antagonismos oferece, de acordo com o sociólogo pernambucano, se encontre na análise de uma questão aparentemente menor, o modo como o brasileiro coloca pronomes. Ao passo que o português só admitiria uma maneira de empregar pronomes, depois do verbo, o brasileiro teria criado uma nova, colocando-os também antes do verbo.

se vêm mutuamente enriquecendo de valores e experiências diversas".

Para além dos pronomes, em termos mais amplos, o equilíbrio de antagonismos presente na casa grande complementada pela senzala, teria formado no Brasil.

1.6 Colonização do Brasil

De qualquer maneira, depois de tratar a herança ibérica como um todo, *Raízes do Brasil* especifica diferenças entre a colonização espanhola e a portuguesa. A primeira corresponderia a um ato de vontade, o que se expressaria no traçado das cidades, "que não se deixam modelar pela sinuosidade e pelas asperezas do solo; impõe-lhe antes o acento voluntário da linha reta". Já as cidades portuguesas obedeceriam as "exigências topográficas", chegando a confundir-se "com a linha da paisagem" Isto é, as duas formas de cidades corresponderiam a diferentes orientações; a espanhola, organizada a partir da praça maior, procuraria realizar, como a ação do ladrilhados, um ou mais fins, ao passo que o dominante na cidade portuguesa seria a rotina e o desleixo, ou seja, uma postura similar à do semeador.

Essas diferentes orientações também não deixariam de se fazer sentir, em termos mais amplos, no tipo de colonização protagonizado por espanhóis e portugueses. Enquanto os primeiros desejariam fazer de suas possessões de além-mar verdadeiras extensões do reino, os segundos se contentariam em explorá-las comercialmente. Sinal adicional da superficialidade da colonização portuguesa seria sua concentração no litoral, ao passo que os espanhóis se voltaram para o interior.

Contudo, num sentido mais geral, a conquista e a colonização de novos mundos teriam sido obra principalmente de aventureiros, homens prontos a enfrentar toda sorte de desafios e a alçar grandes vôos. Isso teria ocorrido entre todos os povos que se lançaram à colonização, fossem eles espanhóis, ingleses, holandeses, etc. Entre portugueses seria, porém, mais fácil

encontrar homens dispostos a se aventurarem na empreitada. Essa atitude se deveria às próprias características do povo, como vimos, mestiço quase sem preocupação com a pureza de raça e, portanto, dotado de enorme plasticidade social.

Em termos mais gerais, seria possível encontrar na vida coletiva dois princípios que se corporificariam no tipo do aventureiro e do trabalhador. Para o primeiro, o que importaria seria o fim último, seu ideal sendo "colher o fruto sem plantar a árvore" Ignoraria, assim, fronteiras, vivendo em espaços ilimitados. Já o trabalhador enxergaria "primeiro o obstáculo a vencer e não o trunfo a alcançar".

1.7 Colonização do Brasil

A colonização do Brasil é produto direto da expansão ultramarina européia. Como diz Caio Prado Jr., ela é apenas "um episódio, um pequeno detalhe daquele quadro imenso". Seria, portanto, só a partir da compreensão desse fenômeno maior que se poderia realmente entender a experiência particular da colônia brasileira.

Mas a colonização não assumiu as mesmas características por toda a parte. Como mostrou o economista francês Pierre Leroy Beaulieu, numa linha de interpretação que será depois retomada por Celso Furtado, criaram-se principalmente dois tipos de colônia: as de povoamento e as de exploração. Na América, a colonização de povoamento prevaleceu na zona temperada, enquanto a de exploração foi dominante na região tropical e semitropical do continente.

A colonização de povoamento é um novo tipo de colonização que, diferentemente da maior parte dos empreendimentos do gênero, não tem apenas objetivos comerciais. Ocorre numa região afastada, ao norte da Baía de Delaware, ocupada devido a problemas internos da Europa.

1.8 Exploração Colonial – Mercantilista-Capitalista

A partir do objetivo mercantil, ou melhor, em função dele, se organizaria o que viria a ser a colônia brasileira. Diferentes elementos se combinariam numa organização social original, bastante distinta da européia, que obedeceria praticamente a um único objetivo: fornecer produtos primários para a metrópole. Criar-se-ia, a partir daí, uma totalidade, a colônia, espécie de corpo social subordinado a outro corpo social, a metrópole.

No todo que é o sistema colonial brasileiro, o seu elemento mais importante seria a grande unidade produtora. A grande exploração, agrícola ou mineradora, se caracterizaria pela "reunião *numa mesma unidade produtora* de grande número de indivíduos" A grande exploração seria, portanto, a exemplo do sistema colonial, uma totalidade. Três seriam os

elementos constitutivos desse todo que é a grande exploração: i) a produção de bens de alto valor no mercado externo; 2) em grandes unidades produtivas; 3) trabalhadas pelo braço escravo.

Fato que é confirmado já no início do livro, onde, como chama a atenção Luiz Werneck Vianna, o discípulo gaúcho, diferente do mestre alemão, não insiste na afinidade entre calvinismo e capitalismo, mas na desejável precedência do capitalismo pelo feudalismo. Estaria aí, para Faoro, a chave da excepcionalidade portuguesa e depois brasileira. A experiência de dominação tradicional da metrópole praticamente não teria conhecido feudalismo, tendo sido quase imediata a transição do patriarcalismo para o patrimonialismo.

Portugal, sem também passar pela primeira forma de dominação tradicional, a gerontocracia, o governo dos mais velhos, teria sido originalmente administrado de acordo com os preceitos do patriarcalismo. Nele, não existiria ainda quadro administrativo, a nação sendo governada como a casa, oikos, do senhor, pelos seus companheiros. A economia, basicamente agrária, seria natural, voltada para o consumo.

Com o desenvolvimento da economia monetária e, progressivamente, a partir dela, do comércio, do mercado e das cidades, o patrimonialismo teria aparecido. Os companheiros do rei teriam se convertido em súditos e se estabeleceria quadro administrativo. Dessa maneira, os poderes de mando e as oportunidades econômicas passariam a ser apropriadas pelo quadro administrativo, que não estaria separado dos meios de administração.

A partir daí, haveria também a formação de estamentos. Baseados no modo de vida, agiriam como comunidades, regidos por qualidades partilhadas por seus membros, notadamente a honra. Já as classes teriam uma existência potencial, definida pelo tipo de propriedade e de serviço que poderiam oferecer no mercado. Dessa maneira, os estamentos se definiriam no consumo, as classes na produção. O estamento corresponderia a uma estratificação social baseada na honra, enquanto a situação de classe se determinaria no mercado, que desconheceria distinções pessoais.

Em consonância com sua análise do Estado português e brasileiro, Faoro, seguindo Weber, insiste em que, a fim de as classes se desenvolverem plenamente, seria necessário que encontrassem um ambiente propício, um mercado desimpedido. No entanto, a ação de um príncipe patrimonialista, como o rei de Portugal, que estabelecia monopólios e privilégios, abortaria essa possibilidade,' subordinando o mercado a imposições do Estado.

A partir de referências weberianas, Faoro reconstitui a história de Portugal e do Brasil, ressaltando a relação de subordinação da sociedade ao Estado que marcaria os dois países. O Estado português se originaria de uma monarquia agrária e guerreira. Mas nela, de forma

curiosa, persistiriam padrões administrativos presentes desde o período de dominação romana.

O patrimonalismo também estimularia o surgimento de um capitalismo politicamente orientado, em que as atividades mercantis se subordinariam às necessidades do Estado. O rei promoveria monopólios e privilégios, bloqueando o livre desenvolvimento do mercado e, com ele, o das classes. Portugal não conseguiria, dessa maneira, ultrapassar a fase do capitalismo mercantil.

1.10 Florestan Fernandes

.

A redação de A *revolução burguesa no Brasil é* motivada pelo golpe de *1964.* Como seu autor explica, pouco depois da publicação do livro: "para mim, não se tratava de isolar a sublevação militar de uma dominação de classes arraigada". [2] Esse propósito não deixaria de estar vinculado ao próprio clima intelectual que passa a prevalecer no ambiente universitário brasileiro, onde se abandona "o uso do conceito de dominação burguesa, a teoria de classes e, especialmente, a aplicação da noção de revolução burguesa à etapa da transição para o capitalismo industrial nas nações capitalistas da periferia".

.11 Classes Dominantes - Estado

Segundo Florestan Fernandes, seria em torno do Estado que as classes dominantes brasileiras se unificam, até porque por meio dele seus interesses poderiam ser universalizados. Essa orientação apenas repetiria um padrão mais geral. Mas, de forma específica, a pressão externa exercida pelo imperialismo criaria um tipo particular de impotência burguesa que faria com que fosse em direção ao Estado que convergiria a ação burguesa, contribuindo para que o elemento político ganhasse importância. Tudo isso faria com que nessa situação a dominação burguesa e a transformação capitalista obedecessem a um "eixo especificamente político: A revolução burguesa na periferia seria, dessa maneira, "um fenômeno essencialmente político".

Seria com base naquilo que as classes dominantes têm em comum, ou seja, sua situação de classes possuidoras, que se daria sua unificação. A solidariedade de classes, a partir do Estado, possibilitaria inclusive uma articulação entre as diferentes frações da burguesia, criando uma unidade conservadora. Isso faria com que a impotência burguesa fosse convertida no seu oposto, "uma força relativamente incontrolável".[1]

---

[1] RICUPERO, Bernardo. *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. São Paulo; 1ª ed., Alameda, 2007.

2. A REVOLUÇÃO BURGUESA NO BRASIL

2.1 O Estado Nacional

De qualquer maneira, é em si mesmo deveras importante, para a análise sociológica, o fato das polarizações ideológicas e utópicas do liberalismo se dinamizarem através de requisitos estruturais e funcionais da ordem legal. Se as coisas transcorressem de outro modo, a identificação e o apego das elites senhoriais ao liberalismo seriam, além de superficiais e contraditórios, inevitavelmente episódicos e efêmeros. Graças a esse fato, porém, o liberalismo adquire a qualidade e a continuidade de força política permanente, embora sua influência tópica fosse variável, por depender da constituição, do funcionamento e da evolução da sociedade civil. Doutro lado, esse fato também explica como as formas de poder político, criadas através da implantação de um Estado nacional, foram assimiladas pelos estamentos senhoriais e convertidas, desse modo, em dominação estamental propriamente dita. As normas constitucionais que regulavam os direitos de escolha e de representação, através das eleições primárias e das eleições indiretas bem como o poder de decisão inerente aos diferentes mandatos eletivos e a possibilidade aberta ao poder moderador de recrutar ministros e conselheiros de Estado entre deputados e senadores condicionavam uma tal concentração do poder político ao nível dos privilégios senhoriais, que "sociedade civil" e "estamentos sociais dominantes" passaram a ser a mesma coisa. De fato, não só o grosso da população ficou excluído da sociedade civil. Esta diferenciava-se, ainda, segundo gradações que respondiam à composição da ordem estamental, construída racial, social e economicamente na Colônia: a chamada "massa dos cidadãos ativos" servia de pedestal e de instrumento aos "cidadãos prestantes", a verdadeira *nata e* os autênticos *donos do poder* naquela sociedade civil. No entanto, foi essa relação entre a ordem legal estabelecida e a constituição da sociedade civil que deu sentido social à revolução política encarnada pela Independência. As elites dirigentes dos estamentos senhoriais absorveram as funções que antes eram desempenhadas mediante a "tutela colonial", privilegiando politicamente seu prestígio social (processo que Weber considera freqüente e comum b; nesse sentido, também se justifica considerar "legítima" a revolução da Independência, embora *a legitimidade* diga respeito, em tal caso, aos méritos ou fundamentos de uma "posição privilegiada").

. As preferências pela Monarquia constitucional favoreceram essa evolução, pois canalizaram tais desdobramentos para esferas especificamente políticas, conferiram à dominação senhorial os quadros para ampliar-se e burocratizar-se, e mantiveram em larga

margem as bases locais ou regionais do privatismo e do grau de autonomia inerentes à dominação senhorial, na forma que ela assumira na sociedade colonial. A dominação senhorial alcança, dessa maneira, as formas de poder político da sociedade "nacional" e passa a ser um dos fatores mais importantes da integração de sua ordem social. Dele saem os defensores mais ardorosos da "liberdade", da "justiça", da "nacionalidade" e do "progresso", os campeões da luta contra o escravismo e os primeiros advogados convictos da "causa da democracia".[2]6 OS DONOS DO PODER

2.2 Fundamento Teórico

Os conceitos básicos - patrimonialismo, estamento, feudalismo, entre outros - estão fixados com maior clareza, indicada a própria ambiguidade que os distingue, na ciência política. A perplexidade que alguns leitores da primeira edição demonstraram, ante uma terminologia aparentemente bizarra, estará atenuada, neste novo lançamento. Advirta-se que este livro não segue, apesar de seu próximo parentesco, a linha de pensamento de Max Weber. Não raro, as sugestões weberianas seguem outro rumo, com novo conteúdo e diverso colorido. De outro lado, o ensaio se afasta do marxismo ortodoxo, sobretudo ao sustentar a autonomia de uma camada de poder, não diluída numa infraestrutura esquemática, que daria conteúdo econômico a fatores de outra índole. Estão presentes, nas páginas que se seguem, os clássicos da ciência política, Maquiavel e Hobbes, Montesquieu e Rousseau, relidos num contexto dialético.

2.3 O Reino Português

A Península Ibérica formou, plasmou e constituiu a sociedade sob o império da guerra. Despertou, na história, com as lutas contra o domínio romano, foi o teatro das investidas dos exércitos de Aníbal, viveu a ocupação germânica, contestada vitoriosamente pelos mouros. Duas civilizações - uma do ocidente remoto, outra do oriente próximo - pelejaram rudemente dentro de suas fronteiras pela hegemonia da Europa. Das ruínas do império visigótico, disciplinado e enriquecido pela cultura dos vencidos, dilacerado em pequenos reinos, gerou-se um mundo novo e ardente, que transmitiu sua fisionomia aos tempos modernos. Do longo predomínio da espada, marcado de cicatrizes gloriosas, nasceu, em direção às praias do Atlântico, o reino de Portugal,

[2] FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil, Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro; Zahar Editores, 1974.

filho da revolução da independência e da conquista. "O reino de Portugal" - dirá, já com anacrônica arrogância, um anônimo escritor do século XVII - "é J tão guerreiro, que nasceu com a espada na mão, armas lhe deram o primeiro berço, com as armas cresceu, delas vive, e vestido delas, como bom cavaleiro, há de ir para a cova no dia do juízo." Dos fins do século XI ao XIII, as batalhas, todos os dias empreendidas, sustentadas ao mesmo tempo contra o sarraceno e o espanhol, garantiram a existência do condado convertido em reino, tenazmente. A amálgama dos dois fragmentos - o leonês e o sarraceno - ambos conquistados com esforçada temeridade, criou a nova monarquia, arrancada, pedaço a pedaço, do caos.

No topo da sociedade, um rei, o chefe da guerra, general em campanha, conduz um povo de guerreiros, soldados obedientes a uma missão e em busca de um destino.

O rei, como senhor do reino, dispunha, instrumento de poder, da terra, num tempo em que as rendas eram predominantemente derivadas do solo.

2.4 Estado Patrimonial

O problema não seria pertinente a este ensaio se o feudalismo não houvesse deixado, no seu cortejo funerário, vivo e persistente legado, capaz de prefixar os rumos do Estado moderno. Patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente. Na sua falta, o soberano e o súdito não se sentem vinculados à noção de relações contratuais, que ditam limites ao príncipe e, no outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras de comando. Dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para funcionário, tomará relevo a expressão. Além disso, o capitalismo, dirigido pelo Estado, impedindo a autonomia da empresa, ganhará substância, anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, de livre contrato, livre concorrência, livre profissão, opostas, todas, aos monopólios e concessões reais.

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

2.5 Estado Patrimonial – o que vem a ser

A realidade do estado patrimonial, afastada a situação feudal, que ensejaria uma confederação política, amadureceu num quadro administrativo, de caráter precocemente ministerial. A direção dos negócios da Coroa exigia o trato da empresa econômica, definida em direção ao mar, requeria um grupo de conselheiros e executores, ao lado do rei, sob a incontestável supremacia do soberano. Há não apenas tributos a colher, onde quer que haja movimento de bens, senão receitas a arrecadar, como participação do príncipe em todos os negócios, senhor ele próprio de todas as transações, lucros e vantagens. Cada vez mais a nota tônica dos tempos novos percute sobre a navegação oceânica, em direção a Flandres e, daí, para o norte da Europa, com as garras ávidas em incursões no mundo árabe, distanciando-se da renda fundiária e da circulação das feiras internas, inaptas a sustentar a grande empresa marítima. De senhor virtual do território eleva-se o Estado, em nome do rei, "em agente econômico extremamente ativo (como forçava as casas senhoriais a lançarem-se nos empreendimentos comerciais-marítimos), buscando na navegação oceânica e respectivos tráficos, bem como em certas atividades industriais novas as rendas que a terra já não lhe dá em montante que satisfaça as necessidades crescentes e que a contração econômica lhe nega no mercado interno". Para isso, o Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade sugere, com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas.

2.6 Patrimonialismo

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes. Todos, cargos elevados - que davam nobreza ou qualificavam origem aristocrática -, como os cargos modestos, hauriam a vida e o calor do tesouro, diretamente vinculado à vigilância do soberano. O comércio, controlado ou explorado pelo príncipe, é, por

sua vez, a fonte que alimenta a caixa da Coroa. O modelo de governo, que daí se projeta, não postula o herói feudal, nem o chefe impessoal, atado à lei. O rei é o bom príncipe, preocupado com o bem-estar dos súditos, que sobre eles vela, premiando serviços e assegurando-lhes participação nas rendas..

2.7 Hierarquia Burocrática

Um Esquema Vertical na administração pública colonial pode ser traçado na ordem descendente: o rei, o governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias] e as autoridades municipais. A simplicidade da linha engana e dissimula a complexa, confusa e tumultuária realidade. Sufoca o rei seu gabinete de muitos auxiliares, casas, conselhos e mesas. O governador-geral, chefe político e militar, está flanqueado do ouvidor-geral e do provedor-mor, que cuidam da justiça e da fazenda, os capitães-generais e governadores e os capitães-mores das capitanias se embaraçam de uma pequena corte, frequentemente dissolvida nas juntas, os municípios, com seus vereadores e juízes, perdem-se no exercício de atribuições mal delimitadas. A dispersão em todos os graus se agrava com o vínculo frouxamente hierárquico: todos se dirigem ao rei e ao seu círculo de dependentes, atropelando os graus intermediários de comando. Duas fontes de fluidez do governo: os órgãos colegiados e a hierarquia sem rigidez. O quadro metropolitano da administração como que se extravia e se perde, delira e vaga no mundo caótico, geograficamente caótico, da extensão misteriosa da América. Os juristas e burocratas portugueses, pobres de inspiração criadora - ao contrário dos escolásticos espanhóis, enredados na subtileza de especulações pouco práticas, e dos colonizadores ingleses, desvinculados da teoria rígida - transplantam mais do que adaptam, exportam mais do que constroem. Flexibilidade colonizadora e hierática fixação de pensamento - esta a característica da armadura colonial, imposta ao flutuante, mutável e rebelde mundo atlântico. Vinho novo lançado em odres velhos, mas vinho sem capacidade para fermentar e romper os vasilhames tecidos por muitos séculos. O arbítrio, a desobediência, a rebeldia das autoridades coloniais, ao lado da violência, terão um papel criador, ajustando o vinho novo aos odres antigos, não raro desfigurados, deformados pelas pressões locais.

Na cúpula da organização política e administrativa situa-se o rei, com os poderes supremos de comando, conquistados na fixação do território e nos acontecimentos revolucionários do século XIV.

3. NAÇÕES E NACIONALISMO DESDE 1780

3.1 Nação Hipótese

Como hipótese inicial de trabalho, trataremos como nação qualquer corpo de pessoas suficientemente grande cujos membros consideram-se como membros de uma "nação". No entanto, não se pode estabelecer se esse corpo de pessoas considera-se ou não dessa maneira simplesmente consultando escritores ou porta vozes políticos de organizações que demandam o status de "nação" para aquele corpo. O aparecimento de um grupo de porta-vozes de alguma "idéia nacional" não é insignificante, mas a palavra "nação" é atualmente usada de forma tão ampla e imprecisa que o uso do vocabulário do nacionalismo pode significar, hoje, muito pouco.

De resto, a posição do autor pode ser sumarizada no seguinte:

1. Uso o termo "nacionalismo" no sentido definido por Gellner, ou seja, significando "fundamentalmente um princípio que sustenta que a unidade política e nacional deve ser congruente"." Agregaria a esse princípio a implicação de que o dever político dos ruritánios à organização política que abrange e representa a nação ruritânia supera todas as outras obrigações públicas e, em casos extremos (como guerras), todas as outras obrigações de qualquer tipo. Esta implicação distingue o nacionalismo moderno de outras formas, menos exigentes, de identificação grupai ou nacional, as quais também discutiremos;
2. Como a maioria dos estudiosos rigorosos, não considero a "nação" como uma entidade social originária ou imutável. A "nação" pertence exclusivamente a um período particular e historicamente recente. Ela é uma entidade social apenas quando relacionada a uma certa forma de Estado territorial moderno, o "Estado-nação"; e não faz sentido discutir nação e nacionalidade fora desta relação. Além disso, com Gellner, eu enfatizaria o elemento do artefato, da invenção e da engenharia social que entra na formação das nações. "As nações, postas como modos naturais ou divinos de classificar os homens, como destino político ... inerente, são um mito; o nacionalismo, que às vezes toma culturas preexistentes e as transforma em nações, algumas vezes as inventa e frequentemente oblitera as culturas preexistentes: *isto é* uma realidade." Em uma palavra, para os propósitos da análise, o nacionalismo vem antes das nações. As nações não formam os Estados e os nacionalismos, mas sim o oposto;
3. A "questão nacional", como os velhos marxistas a chamavam, está situada na intersecção da política, da tecnologia e da transformação social. As nações existem não apenas como funções de um tipo particular de Estado territorial ou da aspiração em

assim se estabelecer - amplamente falando, o Estado-cidadão da Revolução Francesa -, como também no contexto de um estágio particular de desenvolvimento econômico e tecnológico. A maioria dos estudiosos, hoje, concordaria que línguas padronizadas nacionais, faladas ou escritas, não podem emergir nessa forma antes da imprensa e da alfabetização em massa e, portanto, da escolarização em massa. Já foi, inclusive, mostrado que a capacidade de o italiano popular falado ser um idioma capaz de expressar toda a extensão das necessidades de uma língua do século XX, fora da esfera de comunicação doméstica e pessoal, está sendo construída hoje apenas como uma função das necessidades de programação da televisão nacional." As nações e seus fenômenos associados devem, portanto, ser analisados em termos das condições econômicas, administrativas, técnicas, políticas e outras exigências;

4. por essa razão as nações são, do meu ponto de vista, fenômenos duais, construídos essencialmente pelo alto, mas que, no entanto, não podem ser compreendidas sem ser analisadas de baixo, ou seja, em termos das suposições, esperanças, necessidades, aspirações e interesses das pessoas comuns, as quais não são necessariamente nacionais e menos ainda nacionalistas. Se eu tenho uma crítica séria ao trabalho de Gellner é sobre sua preferência pela perspectiva da modernização pelo alto, o que torna difícil uma atenção adequada à visão dos de baixo.

5. o desenvolvimento de nações e do nacionalismo em Estados longamente estabelecidos como a Grã-Bretanha e a França não foi estudado intensivamente, embora hoje chame a atenção."

3.2 A Nação como Novidade: Da revolução ao liberalismo

A característica básica da nação moderna e de tudo o que a ela está ligado é sua modernidade. Isso, agora, é bem compreendido, embora a suposição oposta - a de que a identificação nacional seja tão natural, fundamental e permanente a ponto de preceder a história - ainda seja tão amplamente aceita que talvez seja útil esclarecer a modernidade do vocabulário a respeito do assunto. O Dicionário da Real Academia Espanhola, cujas várias edições foram pesquisadas com esse objetivo,' não usa a terminologia de Estado, nação e língua no sentido moderno antes de sua edição de 1884. Aí, pela primeira vez, aprendemos que a *língua nacional é* "a língua oficial e literária de um país e, à diferença de dialetos e línguas de outras nações, é a língua geralmente falada". A mesma relação é estabelecida no

verbete "dialeto" entre este e a língua nacional. Antes de 1884, a palavra *nación* significava simplesmente "o agregado de habitantes de uma província, de um país ou de um reino" e também "um estrangeiro". Mas agora era dada como "um Estado ou corpo político que reconhece um centro supremo de governo comum" e também "o território constituído por esse Estado e seus habitantes, considerados como um todo" - e, portanto, o elemento de um Estado comum e supremo é central a tais definições, pelo menos no mundo ibérico. e possuem uma tradição comum".

3.3 Nação – Sentido Moderno - 1908

Qualquer que seja o significado "próprio e original" (ou qualquer outro) do termo "nação", ele ainda é claramente diferente de seu significado moderno. Podemos, portanto, sem ir mais além no assunto, aceitar que, em seu sentido moderno e basicamente político, o conceito de *nação é* historicamente muito recente. De fato, outro monumento linguístico, *o New English Dictionnary, já sublinhava isso ao indicar, em 1908, que o velho significado da palavra contemplava principalmente* a unidade étnica, embora seu uso recente indicasse mais "a noção de independência e unidade política".

O significado fundamental de "nação", e também o mais frequentemente ventilado na literatura, era político. Equalizava "o povo" e o Estado à maneira das revoluções francesa e americana, uma equalização que soa familiar em expressões como "Estado-nação", "Nações Unidas" ou a retórica dos últimos presidentes do século XX. Nos EUA, o discurso anterior preferia falar em "povo", "união", "confederação", "nossa terra comum", "público", "bem-estar público" ou "comunidade", com o fim de evitar as implicações unitárias e centralizantes do termo "nação" em relação aos direitos dos estados federados. Na era das revoluções, fazia parte ou cedo se tornaria parte do conceito de nação que esta deveria ser "una e indivisa", como na frase francesa? Assim considerada, a "nação" era o corpo de cidadãos cuja soberania coletiva os constituía como um Estado concebido como sua expressão política

constituídos, e de fato isso era uma consequência da autodeterminação popular. A Declaração francesa dos Direitos em 1795 assim propôs:

"Cada povo é independente e soberano, qualquer que seja o número de indivíduos que o compõem e a extensão do território que ocupa. Esta soberania é inalienável".

3.4 Consciência Nacional

O que pode ser concluído deste breve exame? Primeiro, que ainda sabemos muito pouco sobre o que significava a consciência nacional para as massas das nacionalidades envolvidas. Para descobri-la precisaríamos de muito mais pesquisas do tipo que Hanák fez ao mergulhar nas cartas censuradas; mas, antes disso, precisamos de um olhar frio e desmistificador dirigido à terminologia e à ideologia que cerca a "questão nacional" nesse período, particularmente em sua variante nacionalista. Segundo, que a aquisição de uma consciência nacional não pode ser separada da aquisição de outras formas de consciência social e política nesse período: todas estão juntas. *Terceiro*, que o desenvolvimento de uma consciência nacional (fora das classes e casos identificados com o nacionalismo integralista ou de extrema direita) não é nem linear nem feito necessariamente à custa de outros elementos da consciência social.

3.5 O Nacionalismo no Final do Século XX

Concluirei com algumas reflexões sobre o nacionalismo nesta última parte do século XX. À primeira vista houve, em todo o mundo, um triunfante avanço do "princípio de nacionalidade". Hoje, todos os Estados do planeta, pelo menos oficialmente, são "nações"; todos os movimentos de libertação tendem a ser movimentos de libertação "nacional". As agitações "nacionais" produzem rupturas nos Estados-nações mais antigos da Europa - Espanha, França, Reino Unido, e até mesmo, de maneira mais modesta, a Suíça; também afetam os regimes socialistas do Leste, os novos Estados do Terceiro Mundo libertos do colonialismo, e, inclusive, as federações do Novo Mundo, onde apenas o Canadá permanece dividido. Igualmente, atingem os Estados Unidos, onde a pressão se faz crescente para tornar o inglês a única língua oficial e pública, em resposta à imigração em massa dos americanos-espanhóis - a primeira onda de imigrantes que não se deixa seduzir pelos atrativos da assimilação lingüística. O apelo por uma comunidade imaginária da nação parece ter vencido todos os desafios, sobretudo naqueles locais onde as ideologias estão em conflito. O que mais poderia ter lançado a Argentina e a Inglaterra em uma louca guerra por um pântano e uma pastagem acidentados e ásperos, do que a solidariedade que emana de um "nós" imaginário, em oposição a um "eles" simbólico?

3.6 Nacionalismo Século XX

Os movimentos nacionalistas característicos dos anos finais do século XX são essencialmente negativos, ou melhor, separatistas. Daí, a insistência colocada nas diferenças "étnicas" e linguísticas, que aparecem, às vezes, de forma individual ou combinada com a religião. Em um sentido, os movimentos podem ser encarados como os sucessores, e às vezes herdeiros, dos pequenos movimentos nacionalistas dirigidos contra os impérios Otomano, Czarista e dos Habsburgo, ou seja, contra o que era considerado, historicamente, como modos obsoletos de organização política, em nome de um modelo de modernidade política (talvez erroneamente concebido), constituído pelo Estado-nação. Em outro sentido, a maioria dos movimentos é exatamente o oposto, encenando um conjunto de rejeições aos modos modernos de organização política, tanto nacionais como supranacionais. Frequentemente, esses movimentos nacionalistas parecem constituir reações de fraqueza e medo, tentativas de erguer barricadas para manter distantes as forças do mundo moderno, atitude que se assemelha ao ressentimento dos alemães de Praga que se sentiram acuados pela imigração tcheca. Esse não é apenas o caso das pequenas comunidades linguísticas vulneráveis, inclusive, a mudanças demográficas bem modestas, como nas montanhas e costas escassamente povoadas do povo de língua galesa do País de Gales ou da Estônia. interlocução com esse público em sua própria língua.

O que estimula essas reações defensivas contra ameaças reais ou imaginárias é uma combinação de movimentos populacionais internacionais com as transformações socioeconômicas fundamentais, extremamente rápidas e sem precedentes, tão características do terceiro quartel de nosso século.[3]

4. MAX WEBER E A IDÉIA DE SOCIOLOGIA ECONÔMICA

4.1 Interesses

Em outras palavras, para um interesse tornar-se um interesse, ele tem de ser investido de um significado distinto pelo agente. Em segundo lugar, mas igualmente importante Weber dividia a categoria dos interesses em dois tipos: *interesses materiais e interesses ideais.* Ambos podem impelir o agente à ação. Os interesses ideais incluem coisas como *status,* nacionalismo, orgulho étnico e o que Weber chama de "benefícios religiosos", isto é, o desejo de salvação, de uma situação melhor na próxima vida e coisas do gênero. Na análise

[3] HOBSBAWM, E. J.. *Nações e nacionalismo desde 1780*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2004.

econômica, são os interesses materiais os que mais contam, mas Weber também estava extremamente interessado no que acontece quando aqueles que procuram realizar interesses ideais cuidam de seus interesses materiais, quando os dois tipos de interesses conflitam, quando os primeiros reforçam ou bloqueiam os segundos e assim por diante. Algumas das obras mais importantes de Weber exploram historicamente essas questões, como *A ética protestante e A ética econômica das religiões mundiais.* Finalmente, Weber também afirmava (ao contrário dos economistas modernos) que não somente o interesse, mas também a tradição e as emoções impulsionam o comportamento do indivíduo. O resultado foi uma versão social muito flexível da teoria do interesse, reminiscente das grandes obras de Hume e Tocqueville.

4.2 Capitalismo Politico

Tanto o capitalismo político quanto o capitalismo comercial tradicional, diz Weber, existiram durante milhares de anos, ao passo que o capitalismo racional é muito mais jovem. *"Capitalismo politicamente orientado"* ou *capitalismo político" é* um dos conceitos mais interessantes de Weber e, embora a literatura que trata de sua obra se refira a esse conceito com frequência, ele tem sido pouco explorado e menos ainda usado em análises substantivas. "Segundo Weber, o capitalismo político surge, geralmente, quando eventos e processos políticos criam novas oportunidades para a geração de lucros capitalistas. Weber também apresenta uma teoria sobre o momento em que ele declina: quando uma área é pacificada e dominada por um único império, o Estado não precisa recorrer ao tipo de ações de levantamento de fundos que muitas vezes alimentam o capitalismo político. E também deixa claro que o capitalismo político pode ser mais ou menos racional ou estar aliado ao capitalismo de caráter racional."[4]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do que foi exposto podemos extrair algumas conclusões úteis para a compreensão do Estado brasileiro na atualidade:

1. Desde a sua origem, como forma transplantada de organização da estrutura jurídico-

[4] SWEDBERG, Richard. *Coleção Economia e Sociologia: Max Weber e a idéia de sociologia econômica. v*. 5, Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Beca Produções Culturais, 2005

política na nação, o Estado brasileiro foi marcado pela preservação de privilégios das classes hegemônicas na sociedade;

2. As diversas experiências de mudança na organização social brasileira tem esbarrado na concepção patrimonialista da política e do estado, reproduzindo as estruturas de dominação;

3. As políticas públicas, como forma constitucional de atuação do estado na questão social, tem, igualmente, reproduzido a dominação, com um viés assistencialista e eleitoreiro;
4. O País carece, ainda, de uma mudança em sua estrutura jurídico-política que nos conduza ao efetivo estado democrático e social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Maria Paula Nascimento. **Memórias estudantis, 1937-2007: da fundação da UNE aos nossos dias**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Roberto Marinho, 2007.

BRAUDEL, Fernand. **O modelo italiano.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

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

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil, Ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro; Zahar Editores, 1974.

FORACCHI, Marialice Mencarini. **O estudante e a transformação da sociedade brasileira** - São Paulo: Companhia Editora nacional, 1965.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e educação**. 6. ed. revista – São Paulo: Cortez, 2006.

HOBSBAWM, E. J.. **Nações e nacionalismo desde 1780**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2004.

IANNI, Octávio. **O jovem Radical** - in Sociologia da Juventude, vol. 1, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

MARTINS FILHO, João Roberto B **Movimento Estudantil e Ditadura militar** B 1964/68. São Paulo: Editora Papirus, 1987.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. São Paulo; 1ª ed., Alameda, 2007.

RINGER, Fritz K. ***A Metodologia de Max Weber*: Unificação das Ciências Culturais e Sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SWEDBERG, Richard. **Coleção Economia e Sociologia: Max Weber e a idéia de sociologia econômica**. v. 5, Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Beca Produções Culturais, 2005.

THOMPSON, E. P**. As peculiaridades dos ingleses e outros artigos.** Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001.

TOURAINE, Alain. **O retorno do actor.** Lisboa – Portugal: Instituto PIAGET, 1984.

TRAGTENBERG, Maurício. **Sobre educação, política e sindicalismo**. 3ª ed. revista. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

EVILÁSIO SALVADOR: **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil** – São Paulo: Cortez, 2010.