

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CULTURA PATRIMONIALISTA

PUBLIC ADMINISTRATION AND HERITAGE CULTURE

José Maria Alves da Silva

Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.

E-mail: jmasilva@ufv.br

Recebido em: 12.01.2017 - Aceito em: 12.03.2017

RESUMO

Segundo a tese apresentada neste artigo, as implicações sobre a administração pública de uma deformação política, que, devido a Max Weber, ficou conhecida como patrimonialismo, estão na origem dos maiores problemas sócio-econômicos brasileiros. O argumento fundamenta-se em conceitos oriundos da sociologia weberiana, nas filosofias políticas de Aristóteles e Maquiavel, bem como em considerações sobre a relação entre administração pública e desenvolvimento econômico, apoiadas nas obras de Adam Smith e Max Weber. A partir de uma discussão sobre o histórico do problema no Brasil e seus inconvenientes sociológicos para a administração pública, aplica-se um modelo analítico simples, desenvolvido para permitir uma identificação rápida e objetiva das resultantes implicações para a eficiência da alocação de recursos no setor público. As conclusões mais importantes podem ser extraídas da proposta de enfrentamento do problema, apresentada ao final.

PALAVRAS-CHAVE: Patrimonialismo; Administração Pública; Desenvolvimento Econômico

ABSTRACT

According to the thesis presented in this paper, among the causes of major Brazilian social-economic problems, are implications for public administration of a political anomaly that, due a Max Weber, became known as patrimonialism. The argument is based on concepts derived from Weberian sociology, Aristotle and Machiavelli's political philosophies, as well as considerations on the relationship between public administration and economic development, referenced in the works of Adam Smith and Max Weber. Based on a discussion of the history of the problem in Brazil and its sociological drawbacks to public administration, a simple analytical model is applied to allow a quick and objective identification of the resulting implications for the efficiency of resource allocation in the sector public. The most important conclusions can be extrated from proposal presented at the end.

KEY WORDS: *Patrimonialism; Public Administration; Economic Development*

1. INTRODUÇÃO

Quando o problema econômico está presente, administrar significa “usar meios disponíveis para alcançar determinados objetivos, sob uma relação custo-benefício satisfatória”.

Nesse sentido, a diferença entre a administração privada e a administração pública, a princípio, teria a ver apenas com a localização do poder e a natureza dos interesses envolvidos. Nos negócios privados, o poder está com o(s) proprietário(s) do capital e os dirigente(s), e é exercido em favor deles próprios (interesse particular), enquanto que, na administração pública, o poder que está no Estado é para ser exercido em benefício da sociedade (interesse público)¹. Quando isso não ocorre, ou seja, quando o poder estatal é, de fato, exercido para fins particulares, tem-se o que se poderia chamar de “vício maior da administração pública”. Nesse caso, o interesse geral da comunidade subsiste apenas como pretexto.

Essa caracterização aplica-se tanto no plano macroeconômico quanto no microeconômico, salvaguardadas as distinções de enfoque. No plano micro, focaliza-se a eficiência operacional das unidades do Estado, que, embora estejam ou devam estar sintonizadas com os grandes objetivos sociais ou nacionais, são organizações com finalidades funcionais específicas, como é o caso, no Brasil, das autarquias, fundações, empresas estatais e outros tipos de pessoas jurídicas de direito público.

No nível macro, o escopo da administração pública tem a ver com as grandes funções estatais envolvidas com bens públicos essenciais (segurança, justiça, defesa nacional, etc.) bem como com as políticas voltadas para a estabilidade sistêmica (política de estabilização), o desenvolvimento econômico, e a assistência e seguridade social.

O que caracterizamos acima como “vício maior da administração pública”, será doravante referido simplesmente como “patrimonialismo”, tomando emprestado termo criado pelo cientista social alemão Max Weber, para designar o que, a nosso ver, constitui a causa fundamental dos grandes problemas brasileiros de fundo social e econômico². O objetivo desse trabalho é apresentar e discutir os fundamentos que sustentam essa visão.³

Para isso, o argumento se desenvolve em quatro etapas. Na primeira (seção

1 Ressaltamos, para evitar mal entendidos, que o que chamamos aqui de benefício da sociedade simplesmente significa ausência de identificação ou vinculação com interesses particulares específicos.

2 Os sintomas desse mal são cada vez mais visíveis no cenário nacional, haja vista a atual crise do Estado brasileiro, que, só neste ano de 2016, já implicou num impeachment presidencial e uma série de escândalos de corrupção e denúncias de privilégios nos três poderes.

3 Weber (1991,2001). A denominação é muito apropriada para as instituições estatais, uma vez que, quando usadas para os fins particulares de seus próprios ocupantes, são como um conjunto de ativos rentáveis.

2), o problema em questão é caracterizado e discutido como conceito sociológico-político, sob a referência original de Max Weber e das filosofias políticas de Aristóteles e Maquiavel. Na segunda (seção 3), apresentamos uma breve retrospectiva histórica do patrimonialismo no Brasil e suas manifestações mais visíveis. Na terceira (seção 4), discorremos sobre a importância da qualidade da administração pública, como fator de desenvolvimento econômico, sob referências de Adam Smith e Max Weber, dois grandes expoentes do pensamento ocidental em cujas obras as relações entre as instituições políticas e a economia ocupam lugar de destaque. Na quarta (seção 5) discutimos as principais implicações da cultura patrimonialista para a administração pública. Por último, acrescentamos algumas considerações adicionais e uma recomendação de ordem geral.

2. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Na concepção original de Weber, o termo “patrimonialismo” foi usado para designar sistemas político-sociais nos quais os limites do público e do privado se confundem, e o Estado, em vez de restringir-se à função política, se intromete em outros domínios, porém, mais em sintonia com os interesses particulares dos grupos que o comandam do que com os interesses da nação e do povo.

O regime patrimonialista envolve um tipo de relação de poder que Weber chamou de “dominação tradicional”⁴:

“Há três tipos puros de dominação legítima, às quais podem, primordialmente, ser: 1. de caráter racional, baseada na crença na legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal); 2. de caráter tradicional, baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições representam a autoridade (dominação tradicional); e 3. de caráter carismático, baseada na veneração extraordinária da santidade do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática”. Weber (1991), pg. 141.

Num estágio inicial da história, o governante patrimonial era auxiliado apenas por um seleto grupo de pessoas, com as quais geralmente compartilhava a própria moradia. Essa “entourage” constitui o embrião da administração pública, conforme descrito por SWEDBERG (2005):

“Os cargos de administração pública do mundo todo têm sua origem nesse tipo elementar de administração familiar: o camarista (tesouro e receita), o intendente (roupas

⁴ Na classificação de Weber, outras formas ainda mais arcaicas de dominação tradicional são o que ele chama de gerontocracia e patriarcalismo.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CULTURA PATRIMONIALISTA

e armaduras), o cavaliço (estábulos e cocheiras) e assim por diante. Outro tipo de empregado primitivo era o político, posto ocupado, em geral, por um dos favoritos nos regimes patrimoniais; os escreventes e contabilistas apareceram bem no início, ao se perceber que era difícil governar com eficiência sem sua ajuda. Quando o número de empregados se tornou tão grande que não podiam continuar vivendo na casa do governante, foram instalados em outra parte do império. Mas [...] Seu principal compromisso ainda era com a pessoa do governante, e o que importava era a lealdade, não a imparcialidade, como numa burocracia. Quando os funcionários patrimoniais deixaram de comer à mesa de seu senhor, tiveram de ser remunerados de outra forma [...] Os serviços patrimoniais eram pagos pelo próprio governante, em geral com recursos provenientes de sua despensa ou de seu tesouro. Quanto maiores os recursos do governante, tanto maior poderia ser sua equipe administrativa; e a tendência do regime patrimonial era, conseqüentemente, o crescimento da equipe administrativa".
Swedberg, op. cit. p. 123.

Doravante, para um devido enquadramento nas filosofias políticas de Aristóteles e Maquiavel, o termo patrimonialismo será utilizado com mais liberdade, não com sentido exclusivamente vinculado a uma forma determinada de governo ou relação de poder, mas sim como um traço característico geral de "más formas" de governo ou de "mau uso" do poder político.

Aristóteles distinguia as formas de governo, entre boas e más, segundo um único critério separador. Qualquer que seja a configuração constitucional do Estado, para ele, as formas boas são aquelas em que o governo é orientado exclusivamente para o interesse público, enquanto que as formas más são aquela em que os governantes visam ao seu próprio interesse. Isto vale tanto para o governante único, para o governo de um grupo ou para o governo de todos⁵.

A concepção aristotélica pode ser conciliada com a de Maquiavel. Para o pensador florentino, governante bom é o que sabe conquistar e manter o poder, tendo em vista objetivos políticos maiores, como a unidade nacional ou a integridade do Estado, entre outros que dizem respeito ao interesse público, mesmo que, para isso, tenha de se valer de meios violentos ou cruéis, conforme a conhecida máxima: "os fins justificam os meios".

Quando o comandante do Estado, em desacordo com essa máxima, emprega a força para satisfazer sua própria vontade, o governo assume a forma má de uma verdadeira tirania; mas também é mau o governo que, embora possuído de boas intenções, não consegue ter a atitude necessária à sua própria sustentação.

⁵ Aristóteles (2007) chamou de monarquia a forma boa do primeiro caso; aristocracia a forma boa do segundo e politéia a forma boa do terceiro. As correspondentes formas más dessas alternativas foram designadas como *tiranía*, *oligarquia* e *democracia*, respectivamente. Hoje em dia, chamamos *democracia* o regime de governo popular, mas Aristóteles usava esse termo com sentido mais ou menos parecido com o que hoje se entenderia por uma mistura de *populismo* e *demagogia*.

Se, para manter o poder, ele tiver de cometer atos condenados pela moral individual, como mentir ou matar, o julgamento dependerá do resultado. Se for, para o alcance de legítimos fins de Estado, como a manutenção da unidade e integridade da nação, então esses meios serão justificados.

Portanto, o termo “patrimonialismo” é adequado para designar más formas de governo, no sentido dado por clássicos do pensamento político, como Aristóteles e Maquiavel, além de sua pertinência semântica, já que o uso da política para o alcance de objetivos particulares ou satisfação de vontades pessoais dos governantes, de fato, assemelha o Estado a um patrimônio particular, seja de um homem só, ao qual se dá o título de rei, príncipe, czar, faraó, ou coisa que o valha, seja de um grupo de homens com poder suficiente para comandar uma grande maioria (gerais, senhores feudais, coronéis, etc.), seja dos que o acessam pelo voto ou pelo concurso público. Todas essas formas têm um ponto em comum: a subjugação do interesse público pelo interesse particular.

Nos estados absolutistas, isso se estabelece de forma impositiva, pelo uso da força, ou direitos de propriedade legitimados por outros meios, seja por tradição, carisma ou misticismo religioso, como no Egito antigo, que literalmente era uma grande propriedade do faraó⁶.

3. O PATRIMONIALISMO À BRASILEIRA

Na Europa ocidental, o patrimonialismo monárquico foi causa de revoluções sangrentas, induzidas pela ascensão de uma nova ética sintonizada com os interesses da burguesia capitalista, que soube catalisar o crescente descontentamento de populações sufocadas pelo Estado. Na Inglaterra, o marco dessa ruptura foi a revolução capitaneada por Cromwell, que levou à decapitação de Carlos I. Na França, processo semelhante condenou o rei Luís XVI e sua cônjuge, Maria Antonieta, ao mesmo fim.

Em outros lugares, por falta de revoluções sangrentas ou de “mecânica social progressista”, no sentido de Popper (2001), o viés patrimonialista do Estado sobreviveu e foi passado adiante de geração a geração, incorporando-se espontaneamente aos usos e costumes do povo. Esse é o caso da América Latina, em geral, e do Brasil, em particular, conforme bem caracterizado nas obras de Manoel Bomfim, Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda, Oliveira Vianna, e divertidamente ilustrado em memoráveis sátiras de Monteiro Lobato⁷.

⁶ Antes de ser governante do povo egípcio, o faraó era o “dono” do Egito e os agricultores das margens do Nilo não passavam de servos que tinham permissão para trabalhar nas suas terras, em troca de uma determinada participação no resultado produtivo. Para efeitos de controle, contabilidade e fiscalização, havia uma classe de administradores, os escribas, que também tinham privilégios especiais, como membros do Estado patrimonial egípcio.

⁷ Como principais obras de referência, em relação a esses autores, cabe citar: Bomfim (1905), Faoro (1973),

De colônia portuguesa, o Brasil herdou o patrimonialismo à moda ibérica, com a vinda da corte de Dom João VI, em fuga de Napoleão, e a independência proclamada, de filho para pai, por Dom Pedro I, caso exemplar de rutura necessária para deixar tudo como estava.

A cultura patrimonialista não só passou incólume pela proclamação da república, como propagou-se para todos os rincões do território nacional, com a constituição dos estados federados.

A descentralização poder entre as instâncias federal, estaduais e municipais, subseqüente à constituição republicana aconteceu mais por obra de disputas patrimonialistas entre oligarquias regionais e locais do que busca de eficiência do Estado na execução do interesse público⁸. Diferentemente do ocorrido nos EUA, onde Estados mais ou menos livres e independentes optaram pela união federativa, no Brasil o federalismo foi mais resultado da fragmentação separatista do Estado unitário monárquico, ou seja, foi mais consequência da “desunião” do que da “união”.

Entre as fases ditatoriais e democráticas, que se alternaram ao longo do século XX, o que mudava era apenas a forma de aparelhamento patrimonialista do Estado. Nas ditaduras, para a ocupação dos espaços, contava mais o respaldo militar, e, nas democracias, o êxito eleitoral. Outra diferença é que, nas ditaduras, o tempo de usufruto patrimonial é indeterminado, enquanto que, nas democracias, depende da duração dos mandatos e de suas possibilidades de renovação.⁹

Na fase inicial da república brasileira, a alternância de partidos, na vitória eleitoral, implicava não só em troca das cúpulas governantes, mas também dos aparelhos de Estado. Do ponto de vista da administração pública, mesmo no pouco que possa conservar de afinidade com seus fins autênticos, as descontinuidades decorrentes dessa rotatividade são muito inconvenientes. Para evitar isso, instituiu-se o concurso público para formação de quadros administrativos, com salvaguardas contra a demissão arbitrária dos admitidos por essa via. Na prática, esse dispositivo implicou na estabilidade do funcionário concursado, o que, sob a égide da cultura patrimonialista, passou a constituir, na prática, a prerrogativa do emprego vitalício.

Se, por um lado, isso contribuiu para reduzir as descontinuidades de gestão, por outro lado introduziu uma tendência ao crescimento da máquina burocrática, já que o aparelhamento partidário do Estado não podia mais ser feito por substi-

Holanda (1999), Vianna (1982) e Lobato (1969).

⁸ Na verdade nunca houve uma república no Brasil, no sentido exato da palavra, a qual literalmente significa “governo do interesse público”. Até hoje o conceito é popularmente entendido como forma de governo alternativa à monarquia, na qual, o poder, em vez de passar de pai para filho, passa de vencidos para vencedores das disputas eleitorais.

⁹ Por isso é que, a nosso ver, nas fases democráticas a expressão “donos dos mandatos” é mais apropriada do que de “donos do poder”, utilizada por Faoro (1973).

tuição, mas somente por incremento de pessoal, via criação de órgãos adicionais, assessorias, cargos de confiança, funções comissionadas e outras sinecuras típicas do estado patrimonial. A consequência foi a hipertrofia da administração pública, e outras ineficiências decorrentes da expansão irracional dos meios necessários para alcançar os mesmos fins.¹⁰

Enraizado na cultura popular, o problema acabou extravasando os domínios do Estado e dos partidos políticos. Hoje, os sinais da cultura patrimonialista mostram-se cada vez visíveis nos sindicatos, associações, cooperativas, ONGs e outras instituições sociais que, embora possam ostentar estatutos com as mais nobres missões, acabam tendo um fim e si mesmo, e nas quais sempre é possível identificar grupos de comando que se se assemelham mais a proprietários do que líderes.

Essa é a razão pela qual usamos a expressão “cultura patrimonialista” para designar os traços do patrimonialismo de Estado, conforme Weber, assimilados pela ética vigente, no sentido Aristotélico do termo, ou seja, como “norma de conduta”, mesmo que, a princípio, seja considerado moralmente condenável.¹¹

No Brasil, como bem se sabe, as pessoas geralmente esbravejam quando o noticiário fala de desmandos políticos ou privilégios do funcionalismo público, mas, no fundo, estão preparadas para aceitar pacificamente essas ocorrências, e fariam o mesmo, se lhes fosse aberta a oportunidade. Em geral, as manifestações iradas contra os políticos e funcionários públicos, no Brasil, são mais sinais de inveja do que revolta. Para ser “patrimonialista”, no sentido aqui representado, não é preciso ocupar o Estado.

4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Geralmente pensa-se que Adam Smith é o pai da ideia de Estado mínimo. Essa associação é enganosa. Na verdade, um exame cuidadoso de sua obra, mostra que Smith era, sobretudo, um defensor de “instituições políticas” adequadas para o desenvolvimento econômico das nações.

Em linha com as teorias políticas contratualistas, de Hobbes e Locke, Smith via o Estado como instituição social voltada para a segurança externa da nação e a segurança interna dos cidadãos, ou, conforme suas próprias palavras, com a finalidade de: *[...] proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países*

¹⁰ Além dos custos orçamentários, a expansão irracional de atividades-meio tem outros inconvenientes econômicos e sociais. Como dizia o professor Mario Henrique Simonsen, seria vantajoso para a sociedade que os funcionários públicos excessivos fossem pagos para ficar em casa, em vez de ocupar seus postos de emprego, pois assim haveria menos gente para “atrapalhar” a vida dos cidadãos e das empresas.

¹¹ Geralmente o comerciante que reclama dos políticos ou da burocracia é o mesmo que não hesita quando tem a oportunidade de invadir o espaço público para tirar uma vantagem pessoal, consoante o princípio que ficou conhecido como “Lei de Gerson”.

[...] *proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma [...].* Smith op. cit. p. 147.

Para atender a esse interesse público fundamental é preciso criar e manter instituições subsidiárias, como as forças armadas e os aparelhos legislativos e judiciários. Tudo isso tem custos econômicos ponderáveis, em termos de salários e ordenados do pessoal envolvido, gastos com equipamentos e materiais, e outras despesas inevitáveis. Os tributos constituem os meios essenciais de bancar esses custos, retirando da sociedade recursos que, de outra forma, estariam disponíveis para uso privado.

Consoante a interpretação estabelecida no parágrafo inicial desse artigo, a primeira função da administração pública é estabelecer as ligações devidas entre esses fins e meios. A segunda é cuidar para que isso seja feito, sob uma relação custo/benefício satisfatória, o que pode ser entendido como “alcançar metas previstas com minimização de custo”.

Mas, Smith admite que, além desses deveres, cabe também ao Estado providenciar para que sejam realizadas certas obras e instituições públicas almejadas pela sociedade, quando a iniciativa privada não se voltar para elas, na extensão requerida, seja por falta de interesse ou de capacidade.

Tem-se assim um terceiro dever do Estado, qual seja, o de:

[...] criar certas obras e instituições públicas que jamais um indivíduo ou um pequeno número de indivíduos poderão ter o interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto que teria(m) de incorrer, embora possa compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade. Smith op. cit. p. 147.

A princípio, a expressão ‘estado mínimo’ pode ser entendida de duas formas: como ‘minimização funcional’ ou ‘minimização de custo’. A primeira pressupõe um estado dimensionado para cumprir somente o conjunto restrito de suas funções essenciais e, a segunda, um estado de tamanho suficiente para desempenhar o conjunto de funções que a sociedade almejar, ou seja, “atender ao interesse público” na extensão em que este se apresentar, a um ônus tributário mínimo para essa mesma sociedade.

O Estado recomendado por Adam Smith está mais de acordo com a segunda acepção. Em nenhum momento de sua obra ele faz qualquer referência sobre qual deve ser seu tamanho ideal, tal como medido por alguma relação de valor entre o orçamento público e a renda nacional, ou coisa que o valha. De conformidade com o estabelecido, a dimensão econômica do Estado vai depender do que se vai entender por “obras públicas e instituições fundamentais”. Se isso for entendido de forma ampla o suficiente para abranger todos os tipos de empreen-

dimentos nos quais a iniciativa privada não manifesta interesse, por falta de capacidade financeira ou porque os benefícios estimados não compensam os gastos necessários ainda que sejam interessantes e viáveis do ponto de vista da comunidade de um país — haveria espaço aí para muitas coisas relativamente comuns na sociedade moderna, sem precisar falar em indústrias de base, energia, telecomunicações, universidades, sistemas nacionais de ciência e tecnologia, e outras atividades cuja implantação “requer o investimento de toda uma sociedade”. A dimensão do capital público necessário determinará um grau de intervenção política que naturalmente poderá implicar num porte elevado da “máquina estatal”, medido por indicadores como o gasto público em relação ao valor do produto nacional.

Nesse entendimento, o volume do gasto público ou a arrecadação tributária dependerá do vulto dos investimentos viáveis e socialmente ambicionados, os quais poderiam perfeitamente atingir proporções incompatíveis com a visão comum de “estado mínimo”.

Consideremos o caso brasileiro. Nos primórdios do século XX, quase todos os produtos industrializados consumidos no Brasil eram importados, inclusive coisas banais como sal, botões, agulhas, linhas de costura, e até manteiga francesa. Com as ditaduras de Vargas e dos militares, entremeadas pelo progressismo democrático de Juscelino Kubitschek, verificou-se um significativo processo de industrialização da economia brasileira, precedido e acompanhado da criação de uma série de empresas estatais: Siderúrgica de Volta Redonda, Petrobrás, Usiminas e Eletrobrás, entre outras. As iniciativas desses governantes teriam ido contra as disposições de Adam Smith?

Numa memorável entrevista publicada em livro, o ex-presidente Ernesto Geisel sugere uma resposta negativa:

“o Brasil, com grandes jazidas de minério de ferro tinha uma indústria siderúrgica pífia [...] com (o petróleo) a energia elétrica e as telecomunicações (a história foi a mesma) [...] (o pouco que havia era de capital estrangeiro). A partir de um determinado momento, todas as empresas estrangeiras de serviços que funcionavam no Brasil se deterioraram [...] As empresas inglesas, que eram as principais, foram embora, o resto acabou se liquidando. Por quê? Porque elas tinham que investir capital e achavam que não conseguiriam um retorno condizente [...] E o capital nacional nunca se interessou! D’aráujo e Castro (1997), p. 247-249. (parênteses nosso).

Em todo o texto da *Riqueza das Nações* não há nada que possa ser usado como sugestivo de que Smith desaprovava o disposto acima.

A Riqueza das Nações não é essencialmente uma obra teórica ou filosófica.

O livro V é exclusivamente dedicado ao exame de questões de economia normativa, repleto de considerações históricas e institucionais. Além de disposições de ordem fiscal, que é seu propósito principal, encontram-se ali interessantes proposições normativas sobre administração de justiça, defesa nacional, educação, dívida pública, entre outras coisas que ressaltam a importância de boas instituições para o desenvolvimento econômico.¹²

Por isso é que se pode afirmar que, além de patriarca da ciência econômica, como geralmente é conhecido, Smith também merece as honras de ser um dos primeiros pensadores econômicos a reconhecer a importância das instituições para o desenvolvimento econômico das nações, a começar das mais diretamente relacionadas com a qualidade da administração pública¹³.

No sistema econômico, o mercado e o Estado devem desempenhar funções distintas, porém complementares. Por meio do primeiro, opera-se uma harmonia entre o egoísmo individual, de um lado, e as necessidades e desejos comuns a todos os indivíduos, de outro, tal como ilustrado na parábola da “mão invisível”.¹⁴ O segundo é o depositário do interesse público, qualquer que seja a forma em que este se manifeste¹⁵.

No capitalismo vislumbrado por Smith, esses papéis são cumpridos de forma absolutamente independente. Se o Estado cumpre seu papel, com isenção e imparcialidade, o mercado fica livre de qualquer tipo de ingerência política e concentração de privilégio, em analogia com conhecida passagem bíblica: “ao estado o que é do estado, ao mercado o que é do mercado”.

Isto, que Adam Smith apresentou mais como um ideal abstrato do que uma realidade concreta, é consistente com o que Max Weber chamou de “capitalismo racional”. No sentido weberiano, além da presença de instituições tipicamente capitalistas, como mercados massificados, contabilidade de lucros, sociedades acionárias e circulação monetária oficial, a vigência dessa forma de capitalismo

12 O livro V contém princípios de administração pública que, se fossem adotados pelos governantes brasileiros, cairiam como bênçãos sobre a economia nacional. Encontram-se ali importantes recomendações sobre coisas que vão desde formas de cobrança de impostos até salários de juizes e financiamento dos tribunais. Smith, a nosso ver, não é um autor para ser abordado de forma sumária e estereotipada, como geralmente é feito nos manuais de História do Pensamento Econômico, mas sim para ser estudado, numa leitura atenta de seus textos originais. Muitas de suas ideias sobre economia e política são tão perenes quanto a quinta sinfonia de Beethoven.

13 Desse modo, ele precede, em mais de duzentos anos, o que tem sido enfatizado hoje pelos membros da “Nova Economia Institucional” (NEI), como tem sido chamado mais um grupo de teóricos “reinventores da roda”.

14 As padarias existem porque há indivíduos que resolvem fazer pães pensando mais no lucro que esperam obter (egoísmo) do que no café da manhã das famílias (necessidade comum).

15 Aqui é conveniente fazer uma distinção entre interesse “comum” e interesse “público”. O primeiro diz respeito às necessidades como alimentos, roupas e abrigos, entre outras que são indispensáveis a todos, mas podem ser atendidas pelo mercado. O segundo diz respeito a outras necessidades do homem civilizado, como segurança e proteção judicial, que também são comuns, mas não podem ser atendidas pelos mecanismos de mercado.

requer, sobretudo, a presença uma burocracia política “imparcial e confiável”¹⁶. Em distinção a isso, Weber cunhou o termo “capitalismo político” para expressar diferentes formas de ambiente social caracterizados por vinculações invasivas ou “simbióticas” entre o capital e o Estado.

Segundo Weber, uma burocracia estatal imparcial e “despersonalizada” é condição indispensável para o capitalismo racional:

A burocracia desenvolve-se tanto mais perfeitamente quanto mais for “desumanizada”, quanto mais completamente o funcionário conseguir eliminar de seu trabalho o amor, o ódio e todos os elementos puramente pessoais, irracionais e emocionais imprevisíveis, que são apreciados pelo capitalismo como sua virtude especial. Weber (1991), p. 147.

Na medida em que tende a estar relacionada com um ambiente geral de arbitrariedade, no qual tanto o governante quanto seus funcionários gozam de liberdade de agir segundo suas vontades pessoais, o efeito que uma administração pública patrimonial tende a ter sobre a economia, diz Weber, é desencorajar o capitalismo racional e favorecer formas de capitalismo político.

Sob o suposto de que o melhor que se pode fazer, em matéria de política para o desenvolvimento econômico, é a criação de condições favoráveis ao capitalismo racional, como o vislumbrado por Adam Smith e Max Weber, então, com base na obra desses dois autores, podemos dizer que não há nada mais importante para o progresso brasileiro do que reformas institucionais que se mostrem eficazes para combater os efeitos da cultura patrimonialista, em curto prazo, e, se possível, erradicá-la, no longo prazo.

5. IMPLICAÇÕES DA CULTURA PATRIMONIALISTA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na prática, os dispositivos criados em favor da imparcialidade e da moralidade do estado republicano brasileiro, discutidos na seção 3, não se revelaram coerentes com as modernas técnicas de administração científica, tal como ensinadas nas faculdades e praticadas no ambiente das empresas privadas organizadas.

Leis que foram instituídas para o propósito de evitar o aparelhamento partidário, como a lei do concurso público, ou de zelar pela economia na alocação dos recursos orçamentários, não vieram de fato contribuir significativamente para aumentar a eficiência da máquina estatal e têm se mostrado muito vulneráveis a diversas formas de assalto ao erário público¹⁷.

¹⁶ Em algumas passagens da *Riqueza das Nações*, Smith dá a entender que o capitalismo racional, no sentido de Weber, não interessa nem mesmo aos capitalistas.

¹⁷ A lei de licitações, por exemplo, além de vulnerável à formação de cartéis e circulação de propinas, tem servido bem como escoadouro para o setor público de produtos que não passam no controle de qualidade para o setor privado.

Mas, à parte de qualquer apelo ou referência ao problema moral da corrupção, a cultura patrimonialista tem vários inconvenientes para a qualidade da administração pública, entre os quais vamos destacar aqui dois deles, relacionados ao desempenho de recursos humanos e ao planejamento estratégico, respectivamente.

No que diz respeito aos recursos humanos, o inconveniente tem a ver com ausência de motivação baseada no mérito, haja vista que, onde a cultura patrimonialista subsiste, o único mérito que conta, de fato, é o de ter ganhado uma eleição, ou ter sido aprovado em concurso público. Uma vez logrado êxito num desses objetivos, o sucesso na carreira vai depender mais de atributos, como “cordialidade”, “carisma”, “flexibilidade” e “transigência”, entre outros relacionados com habilidade de construir e manter “relacionamentos pessoais”. Esses atributos contam mais do que “apego institucional”, “amor à Pátria” ou “respeito pelo cidadão”¹⁸.

O segundo inconveniente se manifesta como “aversão ao planejamento”. Na administração pública, planejamento significa “estabelecimento presente de compromissos institucionais futuros”. Isso, naturalmente, não condiz com uma cultura em que as instituições públicas, de fato, servem mais ao propósito de acomodar interesses imediatistas de pessoas e grupos, e os únicos projetos que realmente importam são os os “projetos de poder”, nos quais a “eficiência política” dos programas é fonte de maior preocupação do que a “eficiência programática” das políticas¹⁹.

A referência a planejamento é comum nas instituições públicas brasileiras, mas geralmente o que se pratica, de fato, não passa da elaboração de documentos criados mais para criar uma aparência de que se faz planejamento. De fato, sob a cultura patrimonialista, a “aparência precede a essência”. A existência de um código de ética conta mais que a própria ética; o diploma conta mais que o conhecimento; a criação de uma comissão de defesa do meio ambiente conta mais que a defesa do meio ambiente; e assim por diante.

A democracia também é sempre cultuada nos discursos convencionais. No entanto, sob a máscara democrática geralmente subjaz uma face autoritária que se revela na soberba de funcionários perante os cidadãos, na prepotência dos que ocupam posições mais altas da hierarquia e na submissão dos que estão embaixo, conforme reza o dito popular: “quem tem poder manda, quem tem juízo obedece”.

18 Advém dessa inversão de valores uma série de termos desabonadores da atividade política e da administração pública, de sufixo “ismo”: “nepotismo”, “clientelismo”, “fisiologismo”, “personalismo”, “casuismo”, “corporativismo”, etc. Mas, todos esses e outros “ismos” decorrem fundamentalmente de um único “ismo”: o “patrimonialismo”. Enquanto este subsistir, como cultura, os outros também estarão presentes, como prática recorrente.

19 Assim, programas que integram planos de ação em longo prazo, por mais adequados e eficientes que possam vir a ser, no alcance de grandes objetivos nacionais desenvolvimentistas, tendem a ser preteridos em favor de outros mais susceptíveis aos efeitos de *marketing*, como é geralmente o caso de programas de corte clientelista.

Esses e outros inconvenientes implicam numa baixa relação benefício/custo da administração pública, ou o que, no jargão dos economistas, seria traduzido como baixa eficiência alocativa na produção de bens públicos.

Na prática, essa ineficiência é refletida por um excesso de tributação (custo) em relação ao que seria estritamente necessário para bancar determinado nível de atividade-fim (benefício).

Para ilustrar, vamos utilizar um modelo analítico bastante simples, contido na Figura 1, na qual está representado, no eixo horizontal, o nível de atividade-fim (A) de uma unidade qualquer do setor público e, no eixo vertical, o nível de tributação (T) necessário para bancar os custos correspondentes. Desse modo, as linhas retas indicam como varia o nível de tributação em função do nível de atividade-fim. A inclinação positiva significa que para bancar um nível de atividades mais alto é necessário um nível proporcionalmente mais elevado de receita tributária.

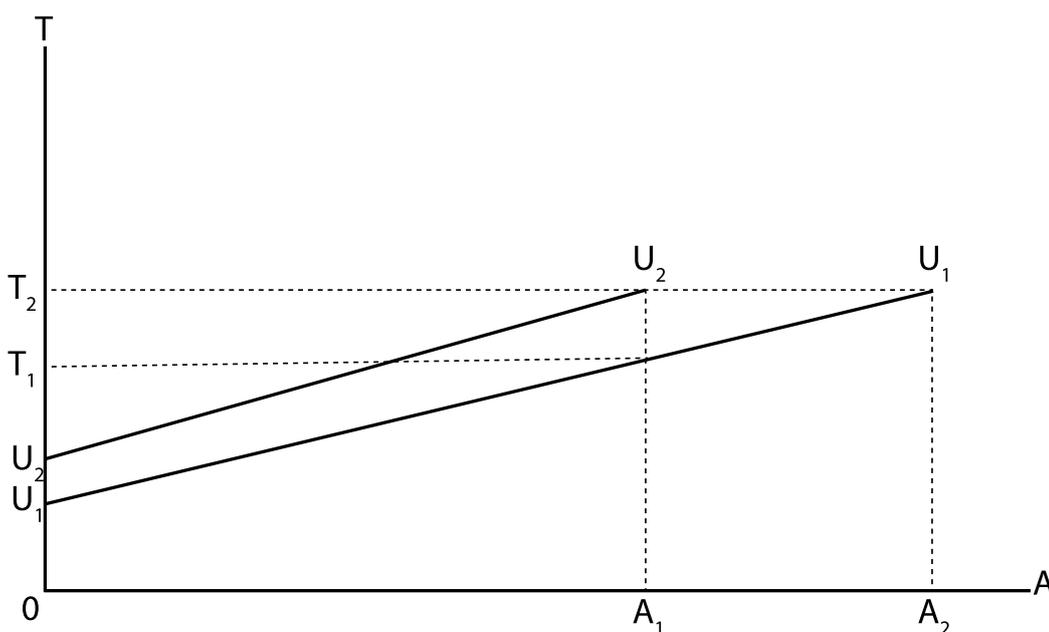


Figura 1. Ilustração de ineficiência alocativa na administração pública

A linha U_1U_1 indica uma gestão mais eficiente dos recursos públicos do que a linha U_2U_2 . Os segmentos $0U_1$ e $0U_2$, no eixo vertical, indicam os custos exclusivamente associados às atividades-meio, ou seja, a quantidade de tributação que seria necessário apenas para bancar o custo de uma burocracia absolutamente estéril. Supondo, à guisa de exemplo, que a unidade do setor público representada na Figura 1 fosse um município de determinado porte e que, a linha U_1U_1 representasse a gestão mais eficiente dos recursos públicos, consistente com a

minimização do custo das atividades-meio, o segmento OU_1 representaria os gastos minimamente suficientes para cobrir as despesas da prefeitura e da câmara municipal, com ordenados do prefeito, dos vereadores, gastos de secretaria, portaria, material de consumo, contas de água e luz, etc., enfim, tudo o que seria necessário só para manter ambas as casas em funcionamento²⁰. Então, mesmo que o nível de atividade gerador de bens públicos finais (atividade-fim) para os municípios fosse zero, haveria a necessidade de um aporte tributário numa ordem de grandeza representada pelo segmento OU_1 . A partir daí, o fornecimento de bens públicos locais envolveria custos crescentes, que seriam representados por movimentos ascendentes ao longo da reta U_1U_1 , de modo que um determinado nível de atividade-fim como A_1 só poderia ser mantido a um nível de tributação T_1 .

Na outra situação, representada pela linha U_2U_2 , para manter o nível de atividade A_1 , seria necessário um nível de tributação mais alto, representado por T_2 . A diferença entre T_2 e T_1 daria, assim, uma medida de “excesso de gravame”, ou do “peso morto da tributação”, como reflexo dos meios usados pelos detentores do poder para empregar apadrinhados e parentes, criar funções comissionadas para correligionários, e outras sinecuras²¹.

Numa situação imaginária de completa ausência de patrimonialismo, ao nível de tributação T_2 , a população disporia de uma oferta maior de bens públicos, correspondente ao nível de atividades-fim A_2 .

Um agravante do problema é que as aludidas ineficiências tendem a crescer no tempo²². Em termos da Figura 1, isso seria representado por um gradual deslocamento para cima da reta positivamente inclinada. O resultado pode ser interpretado de duas maneiras distintas. A primeira é que, para manter o mesmo nível de atividade-fim, tal como o representado por A_1 , com o passar do tempo, a sociedade teria que suportar um “inchaço” estatal cada vez maior, e, em consequência, suportar uma carga tributária crescente. A outra é que, a troco de uma mesma carga tributária, como T_1 , a população passaria a contar com uma dotação de bens públicos cada vez menor, em qualidade e quantidade.

No setor público brasileiro, como um todo, desde o início do governo FHC até os dias atuais, parece estar ocorrendo uma combinação de ambas as coisas.²³

20 Isso parecer esdrúxulo, mas não é tanto assim. Muitos pequenos municípios brasileiros estão praticamente nessa situação, pois os recursos tributários que auferem, quase totalmente provenientes do FPM, mal dão para cobrir as despesas com a manutenção da prefeitura e da câmara de vereadores.

21 Outras consequências desse mal, sobre o desempenho dos recursos humanos, são refletidas pela inclinação das linhas retas. Uma inclinação mais acentuada indicaria maior necessidade de aumento da receita necessária para bancar um dado aumento nível de atividades-fim, e vice-versa.

22 Há duas razões para justificar essa tendência. A primeira é a Lei de Parkinson, a segunda decorre da alternância do poder, sob condições de vitaliciedade do emprego público, pelas razões já discutidas na seção 3.

23 Não há dúvida quanto ao fato da tendência crescente da carga tributária, como proporção do PIB, Quanto ao

As políticas neoliberais de sustentação do Plano Real, cujos efeitos colaterais redundaram na necessidade, que perdura até hoje, de gerar elevados superávits fiscais para manter a taxa de endividamento público em patamares sustentáveis, de um lado, e o fortalecimento da cultura patrimonialista, de outro, em conjunto, fornecem razões suficientes para explicar porque uma família típica brasileira, de classe média assalariada e nível de educação superior, tem de incorrer em despesas com escola particular dos filhos e contratar plano privado de saúde, apesar de o país contar com sistemas de ensino e saúde públicos; se vê forçada a realizar uma série de gastos com segurança e proteção (seguros, blindagens e dispositivos anti-roubos de casas e veículos, etc.); corre riscos em estradas perigosas, por falta de conservação adequada, onde não há praças de pedágios; e, além disso, sente-se crescentemente ameaçada pela ascensão da violência em geral, entre outras formas de infortúnio e mal-estar que não existiriam caso o Estado fosse um fiel depositário do genuíno interesse público.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em qualquer sistema social, existem dois tipos de políticos e funcionários do Estado, os quais podem ser apropriadamente rotulados como “patrimonialistas” e “institucionais”. Os primeiros são os demagogos que, em vez de servir às instituições públicas, na verdade se servem delas, visando seus próprios interesses. Os institucionais, são os que, de fato, servem às instituições às quais pertencem, e, por meio delas, trabalham em prol do genuíno interesse público.

O problema da América Latina, como já bem havia diagnosticado Bomfim (1905), há mais de cem anos atrás, é que os demagogos patrimonialistas tendem a ser majoritários em relação aos democratas institucionais. Isso porque, diferentemente do que ocorre nos países desenvolvidos, aqui o patrimonialismo subsiste como cultura, e, embora os políticos e os funcionários públicos sejam estigmatizados, o patrimonialismo e a demagogia são tolerados, criando-se um círculo vicioso. Enquanto os homens de bem se afastam da política, devido a imagem negativa dos políticos, os maus são atraídos para ela, num processo que os economistas modernos têm chamado de “seleção adversa”.

Pessoas moralmente virtuosas, quando ingressam nas carreiras do funcionalismo público, logo percebem que terão de fazer concessões aos patrimonialistas. O comportamento da oferta de bens públicos, é mais complicado fazer inferências. Todavia, vários indicadores do nível de atividades-fim em importantes áreas do setor público apontam na direção contrária à da carga tributária, como, por exemplo, o contingente policial, o número de viaturas em trânsito, o número de leitos hospitalares no SUS, e os gastos com reparos e manutenção de estradas e vias urbanas.

listas para não parecer excêntricos ou evitar perseguições²⁴. Em conjunto, tais concessões e a seleção adversa retroalimentam a cultura pernóstica.

O patrimonialismo não pode ser erradicado, como prática, mas pode ser combatido, como cultura. Os demagogos, assim como os corruptos, sempre existiram e continuarão existindo, em todos os sistemas sociais. Mas, para o bem dos povos e das nações, os elementos culturais nocivos devem ser combatidos.

A princípio, o local apropriado para isso seria o sistema educacional, já que é através da educação que se deveria promover a mudança cultural progressista. Entretanto, essa tarefa não é interessante para o segmento do ensino particular, e o segmento público pouco pode fazer contra a cultura patrimonialista simplesmente porque está contaminado por ela. Restam então duas alternativas. A primeira, usualmente proferida pelos neoliberais, é a minimização funcional do Estado. A lógica dessa proposta é muito simples: uma vez que é originário do Estado, reduzindo a fonte do problema reduz-se a dimensão do mal.

Todavia, a história tem mostrado que aplicar doutrinas neoliberais para combater o patrimonialismo é como resolver um problema colocando outro em seu lugar. A melhor solução não é reduzir o Estado, mas sim reconstruí-lo. Naturalmente que, para isso, não se pode esperar soluções de cima para baixo, ou seja, que os beneficiários de uma cultura deliberem lutar contra ela. A solução tem de vir de baixo para cima, por meio de um grande movimento social emanado do povo. Uma vez que tal movimento deve ter por objetivo a reconstrução da maior das instituições públicas do Brasil, o Estado brasileiro, reafirmamos aqui a sugestão já apresentada em outras ocasiões, de nomeá-lo como “Movimento Institucionalista Brasileiro”.

REFERÊNCIAS

- Aguiar, R. C. (2000) *O rebelde esquecido: tempo, vida e obra de Manoel Bomfim*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Aristóteles. (2006) *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Martin Claret.
- Aristóteles. (2007) *A política*. São Paulo: Martin Claret.
- Bomfim, M. (1993) *América Latina, males de origem*. 3^a. edição, Rio de Janeiro: Topbook.
- D’araújo, M. C. E Castro, C. (orgs.) (1997) *Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Faoro, R. (1973) *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- 24 Razão pela qual saber conviver com a mediocridade é uma questão de sobrevivência como bem alertara Nelson Rodrigues, com os dizeres: “Finge-te de idiota e terás o céu e a terra”.

de Janeiro: Globo.

Holanda, S. B. (1990) *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras.

Lobato, J.B.M. (1969) *Urupês*. São Paulo: Brasiliense, 15^a. Edição.

Popper, K. (1998) *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Itatiaia.

Smith, A. *Uma investigação sobre as causas das riquezas das nações*. São Paulo: Abril.

Swedberg, R. (2005) *Max Weber e a ideia de sociologia econômica*. Rio de Janeiro: Editora URFJ.

Weber. M. (1991) *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UNB.

Weber. M. (2001) *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret.

Vianna, O. (1982) *Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras*. Brasília: Câmara dos Deputados.