

Estado e sociedade no Brasil: Considerações teóricas sobre burocracia e autoritarismo à luz do pensamento comparado de Simon Schwartzman e Fernando Henrique Cardoso

Leonardo Queiroz Leite¹

Resumo: Este trabalho tem por objetivo tecer algumas breves considerações teóricas sobre o pensamento comparado de Simon Schwartzman e Fernando Henrique Cardoso acerca do autoritarismo e da participação política no Brasil e suas relações com o clientelismo, a cooptação política e a burocracia. Inicialmente, discutiremos alguns conceitos chave a partir das “gramáticas políticas” de Edson Nunes para introduzir a temática geral da relação entre Estado e Sociedade no Brasil e seus impactos na construção institucional do país. Em segundo lugar, exploraremos brevemente como Schwartzman aborda a política de cooptação da participação política e como isto reforça os velhos mecanismos clientelistas de modo a manter a sociedade dependente do Estado. Em seguida, analisaremos o que Fernando Henrique Cardoso denomina de “Modelo Político Brasileiro” e como os “anéis burocráticos” amalgamaram interesses em torno da tecnoburocracia e do Estado para executar o modelo de desenvolvimento dos militares em parceria com a burguesia, discutindo algumas implicações deste processo para a participação política e a democratização do país. Por fim, concluiremos com o estabelecimento de alguns paralelos críticos entre o pensamento teórico dos autores abordados e indicaremos como este debate se apresenta na atualidade à luz da relação entre Política e Burocracia no Brasil.

Palavras chave: Burocracia. Autoritarismo. Clientelismo. Democracia. Política.

Abstract: This work aims to point some brief theoretical considerations about the compared thought of Simon Schwartzman and Fernando Henrique Cardoso on authoritarianism and political participation in Brazil and its relationship to clientelism, bureaucracy and political co-optation. We will first discuss some key concepts from the "political grammar" of Edson Nunes to enter the general theme of the relationship between the State and Society in Brazil and their impact on institutional building of the country. Second, we explore briefly how Schwartzman discusses the policy of co-optation of political participation and how this reinforces the old clientelistic mechanisms in order to keep society under the State. Then analyze what Fernando Henrique Cardoso calls "Brazilian Political Model" and how "bureaucratic rings" interests coalesced around the techno-bureaucracy and the state to run the model development of the military in partnership with the bourgeoisie, discussing some implications of this process for political participation and democratization of the country. Finally, conclude with the establishment of some parallels between the critical theoretical thinking of the authors discussed and indicate how this debate appears today in the light of the relationship between politics and bureaucracy in Brazil.

Keywords: Bureaucracy. Authoritarianism. Clientelism. Democracy. Politics.

1. A Relação Estado e Sociedade no Brasil e as “Gramáticas Políticas”

Antes de penetrarmos no pensamento de Schwartzman e Cardoso sobre a problemática da burocracia e do autoritarismo no Brasil, e a fim de embasar esta discussão com conceitos importantes para a análise dos mecanismos de cooptação e do funcionamento da

¹ Mestrando do PPG em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. E-mail leonardo.queirozleite@gmail.com

tecnoburocracia, é preciso olhar para a consagrada obra sobre a gramática política no Brasil, na qual Nunes (2003) fornece aos estudiosos da Política Brasileira algumas valiosas ferramentas conceituais e interpretativas para a compreensão das complexas relações entre Estado e Sociedade no Brasil. O autor analisa o processo de construção institucional do Brasil pela ótica de quatro padrões institucionalizados de relações ou “gramáticas”², que estruturam os vínculos básicos entre sociedade e instituições formais no país: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.

Para este trabalho, é de importância fulcral do conceito de clientelismo – pois se trata uma prática política recorrente para a obtenção de apoio político – e é exatamente em torno dele que vão gravitar as gramáticas políticas que objetivam diminuir seus impactos devastadores sobre o desempenho e a eficácia do aparelho de Estado. Na precisa definição do autor,

O clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico. (NUNES, 2003, p. 40-41)

É fato que houve a permanência do clientelismo ao longo das várias etapas da construção política do Brasil, pois este se manteve forte em períodos democráticos, não morreu durante o autoritarismo, não foi extinto pelos movimentos modernizadores da industrialização e nem mostrou sinais de enfraquecimento durante a abertura política (ibid. p.33). Assim, dado o seu caráter de variável constante na política brasileira, é forçoso reconhecer que para avançar em termos de racionalização e de modernização tanto econômica quanto institucional, é necessário neutralizar os efeitos deletérios que as promíscuas trocas clientelistas geram no desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, a noção de insulamento burocrático trabalhada pelo autor é igualmente fundamental, pois é a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento mediante o contorno do clientelismo com a criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica. Deste modo, pensando esse conceito no período militar, o insulamento burocrático forneceu ao Brasil uma Administração

² “A engenhosa noção de ‘gramática’, com toda sua carga semântica, indica a existência do que poder-se-ia designar como as diferentes linguagens em uso no mundo da política. Se linguagens são formas de vida, as ‘gramáticas’ indicam os princípios que as estruturam”. (NUNES, 2003, p.5)

Pública racionalizada, na economia e na gestão, gerida por elites profissionais modernizantes associadas a grupos empresariais internacionalizados e controlada autoritariamente pela corporação militar, de modo a driblar a arena controlada pelos partidos políticos, conter a irracionalidade populista e afastar as demandas fisiológicas e clientelistas. (ibid. p.32)

2. Cooptação Política e Participação para Simon Schwartzman

Schwartzman (1979; 1982) faz uma análise dinâmica do processo de construção da relação entre Estado e Sociedade que aponta o seu instrumental analítico para vários subsistemas simultaneamente, colocando no centro de sua análise a participação política na sociedade brasileira que não conhece um sistema de representação de interesses. Podemos dizer que se trata de uma apreciação de matriz weberiana, para a qual não há apenas um nível determinante, destacando a importância do nível especificamente político de análise.

Segundo este autor, então, o processo político tem objetivos e mecanismos próprios que só podem ser entendidos em sua especificidade (SCHWARTZMAN, 1982). Ele propõe um estudo estrutural de modernização do sistema político não somente a partir do desenvolvimento econômico como outros autores como Fernando Henrique Cardoso fazem, mas considera de fundamental importância analisar os fatores endógenos ao próprio sistema político.

Para Schwartzman, a análise de sistemas políticos³ e a problemática da participação passam pela compreensão de três processos diferentes: a estrutura e a formação histórica do Estado; o arcabouço institucional e formal do sistema político, ou seja, as regras e toda a estrutura jurídica que compõe o desenho legal-institucional do Estado; e o processo de disputa e cooptação política, isto é, uma dinâmica própria que deve ser analisada em sua especificidade.

Na visão do autor, para entender a questão da representação de interesses e a política de cooptação, é necessário levar em conta os processos históricos que produzem resultados distintos em cada Estado. Assim sendo, em países que não realizaram uma “revolução burguesa”⁴ nos moldes da Europa Ocidental, não houve o rompimento com as formas de dominação tradicional e com o patrimonialismo na Administração Pública, dando origem ao que ele denomina “Sistema Político Neopatrimonial”, no qual não há um contrato social que

³ Para Schwartzman (1982), um sistema político é uma arena, na qual recursos escassos são disputados por classes, grupos sociais e instituições.

⁴ “Revolução política burguesa foi um movimento que visava quebrar monopólios de bens e oportunidades baseados em privilégios de status e colocar em seu lugar um sistema de estratificação baseado em critérios estritos de mercado” (SCHWARTZMAN, 1982, p.51-52).

limite o poder arbitrário dos governantes e administradores. Nesse sentido, para que haja uma dominação política racional-legal, modernizadora da burocracia, é preciso que haja o encontro do patrimonialismo dos regimes absolutistas com a burguesia emergente, capaz de originar uma forma de dominação de base contratual, bastante eficiente e adequada às necessidades do capitalismo moderno. (ibid. p. 47-49)

Levando estas trajetórias históricas em consideração, o autor diferencia o sistema político brasileiro dos demais sistemas políticos mais avançados, como por exemplo, os da Europa Ocidental, nos quais uma atividade econômica independe prepondera sobre a atividade especificamente política, gerando uma relação Estado-Sociedade onde há, de fato, uma representação de interesses. Quando ocorre o contrário, ou seja, quando há o domínio da atividade política sobre a econômica, o sistema de participação política passa a girar em torno da disputa pelo controle do Estado e pelo acesso aos cargos governamentais, sendo débil, dependente e controlado hierarquicamente, com a prevalência do Estado sobre a sociedade (SCHWARTZMAN, 1982). Esta última hipótese parece encaixar-se na tradição brasileira, pois:

O sistema político brasileiro tem sido, historicamente, dominado por uma simbiose entre um Estado central de características patrimonial-burocráticas e elites regionais oriundas de setores deprimidos da economia nacional e dependentes do apoio político do Estado nacional para sobreviver. (SCHWARTZMAN, 1979, p.1)

Em síntese, o caso do Brasil apresenta traços peculiares que refletem a anterioridade⁵ da formação e consolidação de um Estado pesado em relação a uma sociedade civil estruturada e ativa, o que impede o desenvolvimento da genuína representação de interesses e concentra excessivamente a vida política na figura institucional do Estado e da burocracia, como resume o autor:

Um regime político baseado na centralização do poder e cooptação de setores mais ativos tende à excessiva burocratização e à política de distribuição de recursos entre clientelas eleitorais, enquanto que uma política de tipo representativo tende a responder de forma mais direta e explícita às demandas de seus constituintes e, por isso, a ser mais clara na definição de objetivos e práticas governamentais (SCHWARTZMAN, 1982, p. 144).

Segundo esta interpretação, então, a sociedade brasileira nasceu e permaneceu dependente do Estado, na qual o sistema de participação política está centrado na busca por

⁵ A este respeito, Schwartzman compartilha de uma das teses centrais de Maria do Carmo Campello de Souza, para quem “a existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade de institucionalização e um estímulo à política clientelista” (CAMPELLO de SOUZA *apud* SCHWARTZMAN, 1982, p. 22).

acesso aos quadros do Estado, onde a participação se dá fundamentalmente através da cooptação, do clientelismo e do patrimonialismo. Nas palavras do autor:

O que caracteriza o Estado patrimonial burocrático é que o acesso ao poder não é um meio para a garantia de determinados interesses de grupos ou classes determinadas, mas um fim em si mesmo, pelos benefícios que os cargos públicos e o controle dos recursos extraídos pelo governo podem proporcionar (SCHWARTZMAN, 1979, p.1).

Deste modo, a política de cooptação⁶ transforma-se num instrumento valioso de controle e manipulação das formas emergentes de participação política, com o encaminhamento dos seus atores para o interior do Estado. Estas formas de cooptação política tendem a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais. Assim, as posições governamentais são buscadas como forma de mobilidade social ou como fonte de renda, passando a Administração Pública a ser encarada como um bem, um patrimônio a ser explorado, e não uma “estrutura funcional” a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos. (ibid. p. 23-4). Em suma, para o autor, este é um dos pontos fundamentais que explicam a tendência ao inchamento da máquina burocrática brasileira e a histórica dificuldade do desenvolvimento de formas mais maduras de participação política ativa dos variados grupos sociais.

3. O Modelo Político Brasileiro e os anéis burocráticos na visão de Fernando Henrique Cardoso

Cardoso (1993) analisa o período militar a partir daquilo que ele denomina de “Modelo Político Brasileiro” e que fundamenta o relacionamento Estado e Sociedade no Brasil no período militar. Esse modelo está constituído sobre um acordo⁷ Estado-Burguesia, imerso na teia de relações entre os principais atores políticos do período (militares, burocracia tecnocrática e empresariado) mediante o qual a burguesia abriu mão dos controles políticos tradicionais (partidos ativos, eleições etc.) e dos símbolos e ideologias (liberdade de imprensa, educação liberal etc.), que passaram às mãos dos militares. Do outro lado, em troca, os

⁶ “O termo ‘cooptação política’ busca captar o tipo de relacionamento entre estes dois sistemas de participação, ou seja, o processo pelo qual o Estado tratava, e ainda trata, de submeter a sua tutela formas autônomas de participação”. (SCHWARTZMAN, 1982, p.53)

⁷ “O Regime baseado neste modelo de dominação burocrático-militar não deixa de implementar, naturalmente, políticas que interessam à sua base social: com elas se beneficia a burguesia internacionalizada, o próprio grupo militar, as classes médias ascendentes, especialmente os segmentos profissionais e tecnocráticos e, enquanto houver crescimento econômico, alguns setores das camadas populares, sempre e quando o governo sustente políticas redistributivistas” (CARDOSO, 1993, p.79).

militares assumiram os interesses econômicos do empresariado “como se fossem” da Nação e definiram as áreas preferenciais para a ação das empresas privadas, abrindo e manipulando um espaço fundamental e estratégico para a participação do capital privado na economia brasileira. A este respeito, é nítida a estruturação do “sistema” de modo a promover a interação entre política, capital privado e burocracia no seio do governo, conforme definem precisamente Martins e Velasco e Cruz:

[...] de um lado, estava o aparelho administrativo de Estado, encarregado da formulação e gestão das políticas econômica e social, que era unificado, pela cúpula, por um órgão colegiado – o CMN, Conselho Monetário Nacional, sob o comando do todo poderoso ministro da Fazenda, Delfim Netto. Esse organismo constituía o *locus* privilegiado de barganha e negociação, onde as demandas das diversas frações do capital eram filtradas, hierarquizadas e diferencialmente contempladas pela política estatal. (1984, p.41)

Além disso, foi montada uma grande estratégia de dinamização da máquina administrativa através dos chamados “projetos impacto” que impulsionariam a economia às altas taxas de crescimento, fato que ajudou a construir a legitimidade ao sistema autoritário. Em síntese, na definição do célebre sociólogo, o “modelo político brasileiro”,

É o sistema de poder que assumiu a forma burocrático-autoritária e que tem fundamentalmente dois eixos não excludentes, um tecnocrático e outro militar. Por trás dele, estão os interesses da expansão capitalista, nas suas duas vertentes, a empresa estatal e os conglomerados internacionais, aos quais se liga uma burguesia local que nem por ser laudatória e dependente deixa de ser importante como força econômica e social. Em conjunto, o setor dirigente deste bloco de poder se recruta nas forças armadas e depende delas como corporação, tendo nos setores tecnocráticos um apoio decidido (CARDOSO 1975, p.225-226).

A estabilidade desta aliança de classes repousava justamente na formulação e execução de um modelo de desenvolvimento econômico respaldado por um regime político que afastou inimigos comuns, representados na ameaça de uma política favorável às classes populares que vigorava nos governos populistas do período anterior. É importante destacar que algumas ações estratégicas do Governo Militar, como a Reforma Administrativa do Estado e a política econômica praticada serviram para potencializar as forças produtivas do capitalismo contemporâneo a fim de integrar o país à economia globalizante e aos centros hegemônicos de poder, forjando as relações de dependência em relação ao mundo desenvolvido.⁸

⁸ É justamente neste contexto que emerge a prestigiada Teoria da Dependência (destacando-se o livro “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”, de Cardoso e Falleto) formulada por Fernando Henrique Cardoso, Enzo Falleto, Teotônio dos Santos e outros intelectuais da América Latina, que, em linhas gerais, propunha uma leitura crítica e marxista dos processos de reprodução do subdesenvolvimento em países da

A modernização administrativa dos militares merece destaque por representar uma alteração de paradigma na Administração Pública Brasileira. A esse respeito, a Reforma empreendida pelos militares, pode ser chamada de “Reforma Desenvolvimentista” (termo de Bresser Pereira), pois tratou de substituir a Administração Pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”, sendo considerada uma primeira tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira ao introduzir importantes elementos de flexibilização e descentralização, padronizando estruturas e procedimentos e introduzindo os modernos instrumentos de intervenção.

A Reforma está materializada no Decreto-Lei nº 200/1967 (Lei de Reforma Administrativa) que, resumidamente, propõe a descentralização e delegações de competências e disseminação dos órgãos dotados de ampla autonomia administrativa, como as fundações públicas de direito privado, autarquias empresas de economia mista, além da grande autonomia para serviços científicos e sociais do Estado, sendo assim a descentralização para a administração indireta o aspecto mais marcante dessa Reforma. Houve, portanto, uma tentativa de modernização gerencial da Administração Pública que buscou superar a rigidez burocrática com vistas a dotar a máquina pública de maior agilidade e flexibilidade, condição importante para que o Estado nacional desenvolvimentista dos governos militares pudesse alcançar seus objetivos ousados.

Do ponto de vista político, Cardoso considera a ascensão dos militares ao poder em 1964 como um “movimento político reacionário” que colocou a burguesia em compasso com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia brasileira às formas mais modernas de dominação econômica. Na sua visão, a burguesia brasileira era fruto do capitalismo dependente, que não seria capaz de realizar uma revolução burguesa no país, sendo sua única “revolução” a integração associada e dependente aos centros econômicos internacionais.

O movimento político de 1964, então, entendido neste contexto, facilitou esta “revolução limitada” na medida em que reprimiu as classes trabalhadoras, conteve salários e ampliou os canais de comunicação. Além disso, viabilizou uma associação entre Estado e empresariado nacional com os trustes internacionais, ao colocar de lado os empecilhos ideológicos e organizacionais representados pelos líderes populistas depostos, consolidando uma significativa alteração nas relações de poder que seria decisiva para a composição política, econômica e institucional do regime nascente.

Em suma, houve mudanças importantes no eixo hegemônico do sistema de poder, com a ascensão de grupos sociais antes marginalizados, somada a construção de uma nova base dinâmica do sistema produtivo, que integrou a tecnocracia⁹ no processo, peça chave para a montagem de um novo projeto de poder (ibid. p.52-57).

Ainda discutindo o modelo político brasileiro, e buscando avançar na compreensão do funcionamento dos mecanismos institucionais que moldaram as relações Estado-Sociedade neste período, é preciso destacar que, na visão de Cardoso, as forças econômicas desempenharam um papel fundamental no regime militar, pois este se constituiu como um “regime de empresas”. Para se compreender adequadamente tais relações entre o Estado Brasileiro e estas forças privadas que se beneficiaram com o regime militar, é necessário analisar como elas foram incorporadas a mecanismos políticos que o autor chama de “anéis burocráticos”, os quais representaram um espaço privilegiado para a fusão dos interesses públicos e privados.

O entendimento deste conceito é fundamental para a compreensão de como se deu a cooptação dos agentes econômicos em torno do Estado e da tecnoburocracia, pois, durante a montagem do modelo de desenvolvimento industrial-associado, estas forças econômico-sociais se articularam com os núcleos de onde emanavam as “políticas”, promovendo a ligação fundamental entre os interesses privados e as políticas oficiais. Deste modo, o regime militar cooptou e incorporou as pressões da sociedade civil, promovendo uma peculiar articulação entre o sistema político administrativo e o das decisões político-econômicas, garantindo assim um papel de destaque para o mundo das empresas públicas e privadas (CARDOSO, 1975). Estamos lidando, portanto, com círculos de informação e pressão (logo, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais. O pertencimento a um “anel” é definido pelo interesse específico que pode unir um “círculo de interessados na resolução de um problema”. São heterogêneos em sua composição (funcionários, empresas, militares etc.) e necessitam estar centralizados ao redor do detentor de algum cargo.

Assim, percebe-se que Cardoso cunhou um importante conceito teórico capaz de explicar a política de cooptação presente no período militar. Os anéis burocráticos eram valiosas ferramentas usadas para satisfazer o projeto de poder compartilhado entre a burguesia, os militares e os burocratas. Trata-se de um mecanismo de cooptação para integrar

⁹ A feição modernizadora no plano administrativo que os militares queriam estava em sintonia programática e ideológica com as aspirações da tecnoburocracia, fator fundamental para o alinhamento dentro do novo bloco de poder (CARDOSO, 1975).

nas cúpulas decisórias membros das classes beneficiárias do Regime, que passam a ser participantes da arena política. Portanto, a articulação por meio destes anéis é a forma que o regime adotou para permitir a inclusão dos interesses privados em seu seio, assegurando a cooptação da sociedade civil e garantindo a sua debilidade como força política autônoma (ibid. p. 201-209).

Enfim, como sintetiza Frizzarini:

A fim de satisfazer os interesses em torno do estado, formam-se ‘estruturas burocráticas’ que se articulam através de “anéis burocráticos”, mecanismos que atravessam as grandes burocracias, a pública e a privada, constituindo-se numa espécie de teia que vincula as diferentes facções e permite aos setores da burocracia pública e estatal ligarem-se aos grupos de interesses das empresas privadas (da burocracia privada que responde pelos interesses dos grandes conglomerados) e vice-versa. Em substituição ao antigo sistema político e às formas de representatividade da sociedade civil, nas quais as classes sociais se organizavam em torno do estado – suplantando, portanto, os mecanismos que permitiam a influência e pressão dos setores tradicionais (atrasados) e da classe trabalhadora –, aqueles “anéis” conectam os empresários, os funcionários do estado e os próprios militares, segundo interesses e objetivos diversos, não apenas econômicos’ (FRIZZARRINI, 2008, p.58).

Logo, torna-se claro que o conceito de anéis burocráticos trabalhado por Cardoso é central para a compreensão mais ampla das relações Estado-Sociedade que predominaram no período militar, sendo esta noção bastante relevante para o chamado paradigma burocrático-autoritário, no qual este autor está inserido.

4. Uma visão alternativa ao paradigma burocrático-autoritário

Finalmente, a título de complementaridade desta análise, é importante salientar que também há nesta literatura uma hipótese alternativa à visão geral apresentada por Cardoso, representante do paradigma elitista burocrático¹⁰. Destaca-se a tese de Martins Filho (1996), que critica o paradigma do autoritarismo burocrático ao colocar a questão da centralidade da militarização do Estado brasileiro pós 1964. Segundo a definição do próprio autor, trata-se de uma hipótese alternativa que visa contrapor-se ao elitismo burocrático e às hipóteses autoritário-burocráticas:

A perspectiva aqui defendida enfatiza o aspecto militar das burocracias militares. Em contraposição às teses elitistas burocráticas – cuja ênfase recai na homogeneidade – procuro trazer à luz as características de heterogeneidade, divisão

¹⁰ Inclui-se como fidedigno representante desta tradição o pensamento de Guillermo O’Donnell, que por limitação do espaço analítico deste pequeno ensaio não será explorado.

e fluidez especificamente militares que caracterizam as práticas políticas castrenses (MARTINS FILHO, 1996, p.36).

Além disso, esta leitura realça os aspectos especificamente militares da burocracia e atribui importância estratégica aos processos intramilitares na configuração política do período, buscando recuperar as determinações estruturais do regime ditatorial-militar, bem como o complexo panorama presente no seio das Forças Armadas. Nas palavras do autor:

(...) a forma de Estado que aí se consolida não encontra sua especificidade no avanço da burocratização, característica geral das sociedades capitalistas, mas no avanço da militarização do Estado, vale dizer, no lugar especial que as Forças Armadas iriam ocupar nas novas estruturas de poder (MARTINS FILHO, 1996, p.21).

Desse modo, temos uma vertente alternativa na literatura que busca se contrapor às teses já expostas da centralidade das elites burocráticas na conformação do processo político nos Governos militares no Brasil, destacando a insuficiência explicativa destas ao voltar seu olhar analítico para o conflito e para as oposições entre os grupos dentro do sistema de poder militar.

5. Considerações Finais

Finalizadas as exposições de alguns pontos básicos do pensamento teórico de Simon Schwartzman e de Fernando Henrique Cardoso, podemos estabelecer alguns paralelos entre os autores abordados, a fim de concluir criticamente nossa reflexão sobre as relações entre a burocracia e o autoritarismo no contexto das relações entre Estado e Sociedade no Brasil.

De início, do ponto de vista analítico, é preciso pontuar que Cardoso adota uma leitura estruturalista fortemente dependente das variáveis econômicas, a partir da qual somente é possível conceber os governos militares e todos os seus mecanismos de cooptação política à luz de uma perspectiva econômica bem mais ampla. Nesse sentido, esse entendimento considera a esfera política como consequência das relações econômicas, conferindo absoluta centralidade às forças capitalistas internacionais e à subordinação do Brasil às formas mais modernas de dominação econômica, situando o país irremediavelmente numa posição subalterna na periferia do sistema. Em outras palavras, é preciso levar em consideração que as mudanças na organização mundial do capitalismo somadas ao aumento do poder das grandes corporações internacionais, com o conseqüente crescimento da interdependência na esfera

produtiva internacional forjaram as bases fundamentais de dependência que condicionaram o desenvolvimento dos países periféricos (CARDOSO, 1993, p.54).

Neste ponto, Schwartzman diverge de Cardoso, uma vez que considera que o grau de desenvolvimento de um regime político *só em parte* depende do processo econômico e social, buscando uma abordagem mais ampla e bem mais complexa, de corte weberiano, que considera relevante o peso histórico da formação do Estado, sua estrutura formal e jurídica e o processo especificamente político de competição pelo poder (SCHWARTZMAN, 1982, p.118-120).

Comparativamente, é no entendimento dos mecanismos de cooptação e do reforço do clientelismo que atravessa a construção institucional do Brasil que Schwartzman se alinha com a visão de Cardoso ao colocar a tese fundamental de que a instabilidade e o autoritarismo são conseqüências de uma reduzida capacidade social de articulação e representação de interesses em um contexto de concentração de poder no Estado (ibid., p.21). Desse modo, conclui-se do pensamento de Cardoso que a relação Estado-Sociedade passa pela mediação da burocracia, que promove um sistema de entrelaçamento entre eles que supõe “anéis cruzados”, instrumentos de dominação cruciais através dos quais os interesses da sociedade passam a existir dentro do Estado, solidificando a política de cooptação.

Do ponto de visto conceitual, é possível dizer que há semelhanças entre a idéia de insulamento burocrático trabalhada por Edson Nunes e o importante conceito de anéis burocráticos de Fernando Henrique Cardoso: ao mesmo tempo em que o insulamento foi eficiente e decisivo para servir ao projeto modernizador dos Governos Militares, estes laços entre políticos, empresariado e burocratas, num contexto de autoritarismo, degeneraram para o autoritarismo burocrático-militar, com efeitos negativos como a impunidade, corrupção, e a atuação da burocracia dissociada¹¹ dos interesses coletivos e ausência de controle político por parte do Congresso ou de outras agências públicas. Em outras palavras, a própria noção de tecnoestrutura pressupõe uma relação entre Estado e sociedade alheia à política, devido à força do regime, que promoveu amplo e generalizado processo de esvaziamento da elite política.

Nesse sentido, Cardoso enxerga o peso da tecnoburocracia como um braço forte e opressor do Estado autoritário que pede um contrapeso através da ação coesa de forças democráticas e participação política através da sociedade civil:

¹¹ Insere-se aqui o problema do chamado “déficit democrático” presente nas discussões sobre burocracia.

Se o Estado for pensado sem contrapesos, o autoritarismo burocrático se implantará, reduzindo a participação política das classes dominadas a um ritual, e transformando as questões políticas básicas em ‘questões de Estado’, por isso sigilosas. Tratar-se-á, pois, de resolvê-las ‘tecnicamente’, ‘acima das classes’, para maior glória e segurança da Nação. Os resultados dirão quem foram os beneficiários da ‘neutralidade objetiva’ do Estado: os funcionários, os tecnocratas e os empresários unidos num só bloco de poder. (CARDOSO, 1975, p.186)

Assim, percebemos que o questionamento da suposta neutralidade da burocracia é central, pois aqui é entendida como dominação, sendo um dos instrumentos de que dispunha o Regime Militar para promover a subordinação da sociedade em relação ao Estado. A visão de Cardoso, portanto, coloca o Estado como representante de um poder classista, neste caso, o poder militar associado à tecnoburocracia e à burguesia internacionalizada.

Portanto, notamos que tanto na visão de Cardoso quanto na de Schwartzman, a atuação participativa da sociedade civil e de grupos sociais variados como forma de fazer pressão legítima e necessária para contrabalancear o peso histórico do Estado na vida política brasileira é um imperativo. Assim sendo, Cardoso (1975) vai propor a tese da reativação da sociedade civil para que haja o rompimento do “imobilismo burocrático-repressivo”, sendo esta talvez a mais importante forma daquilo que Ernesto Geisel chamou de “imaginação política criadora”, que deveria ser capaz de promover e aprofundar a abertura política no Brasil.

Nesse sentido, Schwartzman reforça também a necessidade da participação e da conscientização política como saída da situação autoritária:

A democracia brasileira, para chegar a se constituir de forma realmente sólida, necessita que a sociedade possa se organizar de forma autônoma sobre novas bases, para além das matrizes classistas tradicionais, a burguesia e o proletariado. É possível encontrar muitos sinais encorajadores destas formas emergentes de participação, no novo associativismo que surge nas grandes cidades, na renovada consciência política e social das associações profissionais, no novo sindicalismo [...] (SCHWARTZMAN, 1982, p.135).

Enfim, para além da redemocratização do país e da participação ativa da sociedade civil, é nítido que um dos principais desafios atuais dos Estados que tiveram suas trajetórias históricas manchadas pelos vícios do patrimonialismo e do clientelismo, é buscar uma solução na necessária e urgente Reforma do Estado capaz de equacionar velhas demandas modernizantes de modo a alavancar o desenvolvimento nacional, como defende Schwartzman:

O problema crucial dos Estados contemporâneos de origem burocrático-patrimonial é de como fazer a transição de uma estrutura ineficiente, pesada e embebida por um sistema de valores ultrapassado e conservador, para uma estrutura ágil, moderna e

capaz de levar a efeito, finalmente, a passagem do subdesenvolvimento e atraso ao desenvolvimento e justiça (1982, p. 10).

Assim, percebemos que estas palavras ainda são muito atuais, e que no Brasil impera uma forte tendência às relações Estado-Sociedade continuarem atreladas ao paradigma “Estadocêntrico”, no qual a sociedade é súdita do Estado e refém dos muitos vícios que permeiam toda a máquina burocrática. A burocracia brasileira é caracterizada por um modelo fraco com foco exacerbado no processo em detrimento dos resultados, o que engessa a Administração Pública ao submetê-la a um universo ensimesmado que padece de isolamento, operando sob uma lógica própria afastada da realidade social, fazendo-se reforçar os estereótipos de uma tecnocracia autoritária e incapaz de modernizar-se de modo a atender as demandas por Políticas Públicas que a sociedade impacientemente apresenta de modo cada vez mais crítico e contundente.

Referências:

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

_____. **O Modelo Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1993.

FRIZARRINI, Maria G. J. Sobrinho. O pensamento político de Fernando Henrique Cardoso. **Revista Ponto e Vírgula**, São Paulo, p.53-70, 2008.

MARTINS, Carlos E. & VELASCO e CRUZ, Sebastião. “De Castelo a Figueiredo: uma incursão pela pré-história da abertura”. In: SORJ, Bernardo & ALMEIDA, M.H.T. de. **Sociedade e Política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p.13-61.

MARTINS FILHO, João Roberto. **O Palácio e a Caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969)**. São Carlos: Editora da UFSCar, 1996.

NUNES, Edson. **Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília: Editora UnB, 1982.

_____. São Paulo no Poder? *O Estado de São Paulo*, 24 de agosto de 1979. p. 2. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/sppoder.htm>. Acesso em: 21 jun. 2012.