

CAPÍTULO 2

ESTADO ABSOLUTO E ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIAL

Capítulo 2 do livro *Construindo o Estado Republicano*, de Luiz Carlos Bresser-Pereira, publicado pela Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2009.

Como se pode analisar, usando nada mais do que fatos estilizados, primeiro, a ascensão do moderno Estado absoluto e, segundo, a transição do Estado absoluto para o Estado liberal? O capítulo 1 relacionou a evolução das formas históricas do Estado à afirmação dos direitos humanos. Neste capítulo assumo a formação do Estado como uma parte essencial da revolução capitalista e do processo de modernização que começou com o Renascimento e a revolução comercial. Os primeiros Estados nacionais modernos surgiram na França, na Inglaterra, em Portugal e na Espanha durante os séculos XV e XVI, juntamente com o mercantilismo e o interesse em garantir mercados amplos e estáveis. Eles assumiram a forma do Estado absoluto, que Hobbes foi o primeiro a descrever como o produto de um contrato social entre os cidadãos e o monarca para superar o Estado de natureza. Historicamente, o Estado absoluto é o produto de um acordo político entre a burguesia emergente e o monarca. Uma outra maneira de encarar esse processo histórico – neste caso começando pela república grega – é partir do processo de transição da cidade-estado para o grande Estado moderno, e de um regime político onde a *civitas* desempenha um papel importante para o regime político no qual a sociedade civil gradualmente emerge e, de algum modo, substitui a clássica *civitas*. Em

um primeiro momento na república grega, a pequena comunidade de cidadãos da cidade-estado – a *civitas* – constitui um governo em si mesma sem a intermediação do aparelho do Estado. Em uma segunda fase, com o capitalismo, surgem os grandes Estados-nação, mas que continuam autoritários, dirigidos pelas elites ricas e políticas. Em um terceiro estágio, após a Revolução Gloriosa na Inglaterra e a Revolução Francesa, o regime político se torna liberal. Finalmente, em uma quarta fase, os Estados se tornam democráticos, à medida que uma grande e vigorosa sociedade civil ou esfera pública começa a desempenhar, de algum modo, o papel desempenhado no passado pela *civitas*.¹ Na república grega, os cidadãos responsabilizavam-se diretamente pelo governo. No Estado moderno, agindo como indivíduos privados, os cidadãos cuidam de seus interesses privados, enquanto contratam políticos profissionais e burocratas para constituírem a organização do Estado e cuidarem do governo; mas isso não significa que eles releguem a política a um papel secundário. Ao contrário, à medida que os cidadãos atuantes se tornam organizados e debatem na sociedade civil, eles se tornam cada vez mais influentes.

O crescimento do simples número de participantes das entidades políticas envolveu uma negociação: na medida em que o número de indivíduos cresceu, os valores republicanos clássicos, expressos pela plena participação na vida política, perderam terreno. Os cidadãos gregos ou romanos foram muitas vezes também soldados, derivando sua renda sobretudo do controle do Estado. Ao contrário, nas sociedades capitalistas modernas os cidadãos derivam sua renda de suas atividades privadas, e pagam impostos que financiam a contratação de forças armadas e burocratas para trabalharem para a organização do Estado. Nas cidades-estado italianas, onde o Estado moderno surgiu pela primeira vez historicamente, os comerciantes contratavam burocratas para desempenhar papéis políticos e militares. A

¹ Considero ‘esfera pública’ e ‘sociedade civil’ praticamente como sinônimos. Jürgen Habermas, em sua clássica análise da esfera pública (1961) não faz diferença entre as duas. Ele faria isso, a meu ver erradamente, 30 anos mais tarde, em *Between Facts and Norms* (1992). Neste livro, ele sustenta o amplo significado da esfera pública, mas dá à sociedade civil uma definição normativa e limitada, de acordo com o pensamento de Cohen e Arato (1992).

separação entre público e privado estava começando. Esta evolução significava que a *civitas* – a comunidade de cidadãos – tinha perdido importância política, porque a política tendia a se tornar o monopólio de uma classe de funcionários públicos, inicialmente composta de militares e funcionários burocráticos e, posteriormente, também de políticos eleitos.

Durante séculos, o conceito de cidadania foi perdendo significado: no feudalismo e também no Estado absoluto ou patrimonial, os indivíduos foram reduzidos a súditos. No entanto, o surgimento de um grupo de status de funcionários governamentais profissionais (militares, servidores públicos e políticos) foi a marca distintiva que indicou que o Estado moderno tinha nascido. A cidade-estado grega não poderia ser adequadamente descrita como um ‘Estado’ no sentido moderno da palavra, pois não havia organização do Estado distinta da sociedade civil. O mesmo pode ser dito dos antigos impérios. Havia governo, mas não Estado. O Estado é um fenômeno político moderno que surge nas repúblicas do Norte da Itália a partir do século XII, quando a ascendente burguesia comercial contrata funcionários burocráticos para administrar e defender suas cidades². Ele surge sob a forma de repúblicas nas cidades mercantis, mas logo, na Inglaterra, na França, em Portugal e na Espanha, veremos a formação de Estados-nação muito maiores no âmbito dos regimes monárquicos. Enquanto as cidades-estado republicanas estavam envolvidas principalmente com o comércio ‘exterior’ de longa distância, os novos Estados-nação permitiam que as atividades comerciais se desenvolvessem livremente dentro de um dado território nacional. Enquanto a cidade-estado podia tolerar ser republicana, os Estados-nação não tinham alternativa senão serem monárquicos, se não despóticos.

Em termos hipotéticos, o Estado absoluto foi o produto de um contrato social hobbesiano; em termos reais, a consequência de um acordo histórico entre o monarca e a nova burguesia mercantil emergente, às custas do poder dos senhores feudais. Seu objetivo principal era evitar os direitos aduaneiros cobrados pelos senhores feudais e a ameaça que o sistema feudal representava para o comércio. Através desse pacto político informal o rei pode obter os recursos fiscais para reforçar seu poderio militar e impor seu domínio sobre a

² Araújo (2002)

aristocracia feudal que impunha tributos locais. Por seu lado, pela primeira vez desde o Império Romano, os comerciantes tinham então um território claramente definido onde podiam exercer o comércio, sob instituições que garantiam os direitos de propriedade e os contratos.

As considerações políticas e econômicas são importantes para compreender a ascensão do Estado moderno, mas as considerações administrativas não são menos relevantes. O Estado moderno começa, em termos políticos, como absoluto; em termos econômicos, como mercantilista; e em termos administrativos, como patrimonial. A monarquia, que se confundia com o Estado, era um importante patrimônio econômico e político, recebendo receitas de impostos e da participação em empresas monopolistas. Ela usava esses recursos fiscais para manter uma aristocracia patrimonial dependente, que vivia na corte, para cuidar da guerra, e uma burocracia patrimonial para cobrar impostos e administrar a justiça. A burocracia patrimonial, como as burocracias antigas ou clássicas anteriores, já era um grupo profissional contratado com base em sua experiência. Era, no entanto, permeada por todo tipo de nepotismo, carecendo da relativa independência do poder político que seria adquirida apenas no século XIX, como resultado das reformas burocráticas ou do serviço público ocorridas na Europa. No Estado patrimonial não havia distinção nítida entre patrimônio público e patrimônio privado. Mas três das cinco características básicas do Estado moderno já estavam presentes: uma constituição ou sistema jurídico, um serviço público e um governo presidindo sobre a população de um dado território. O parlamento independente e os partidos políticos só apareceriam no Estado liberal. No Estado absoluto, os funcionários governamentais eram essencialmente burocráticos. Somente com o Estado liberal surgiria a figura do moderno político profissional, legitimado pelas eleições.

A formação histórica dos Estados-nação modernos, começando pelo Estado absoluto e a definição dos territórios nacionais abertos ao comércio doméstico, corresponde à revolução capitalista – primeiro mercantil, depois industrial – e ao sistema de equilíbrio de poderes que caracterizou as relações internacionais depois dos tratados de Westphalia no século XVII. Entre os monarcas absolutos, Luís XIV foi provavelmente o mais representativo. Com ele, o absolutismo triunfou. O Estado moderno estava ali, mas continuava marcado por todo tipo de

instituições medievais. Como observa Theda Skopol (1979: 52), “embora a autoridade da administração absoluta fosse suprema, suas estruturas distintivas – conselhos e intendências reais – não suplantavam efetivamente as instituições medievais descentralizadas, como domínios e tribunais senhoriais, corporações municipais e os Estados provinciais (assembléias representativas)...”. Em outras palavras, as novas instituições absolutas e centralizadas foram antes colocadas sobre os arranjos estabelecidos, e não os substituíram.

No entanto, essa continuidade histórica não deve nos levar a minimizar a contribuição que o governo de Luís XIV representou para a formação do Estado moderno. A burocracia patrimonial, cuja renda era oriunda dos impostos coletados pelo Estado central, acumulou poder e privilégios. Reproduzindo o que já havia ocorrido em Portugal, parte da aristocracia francesa, que vivia de rendimentos e de outras rendas oriundas da propriedade da terra, assumiu cargos na administração real, tornando-se assim também dependente das receitas do Estado.³ Em outras palavras, o Estado francês se transformou em um Estado patrimonial. Agora, o prestígio dependia mais do cargo do que do sangue. “Sob Luís XIV o cerimonial da corte se altera, e a mais alta função de Estado tem precedência sobre a mais alta linhagem”, de acordo com Henry Jacoby (1972: 31).

O Estado absoluto ainda teria uma longa história após o longo reino de Luís XIV na França. Ele viveu um momento fundamental na monarquia absoluta prussiana e na constituição de outra poderosa burocracia nacional. No entanto, após a Revolução Gloriosa na Inglaterra – quase uma revolução burguesa – o declínio do Estado absoluto começou. Um dos parceiros do Estado absoluto, a burguesia, logo aprendeu que tal associação seria e deveria ser transitória. Para a nova classe emergente, o Estado constitucional, o Estado de direito e o sistema jurídico que protegia os direitos de propriedade e os contratos eram essenciais. Tendo sido uma vez parte de um acordo político, embora de um acordo vago, a classe burguesa se sentiu legitimamente habilitada a participar da institucionalização do novo sistema jurídico. A era da política estava começando para as novas classes médias. No entanto, o poder absoluto do monarca contradisse essa demanda – uma contradição que seria parcialmente superada

apenas com o estabelecimento de um sistema político constitucional.⁴ A era do Estado liberal, que seria dominante no século XIX, estava chegando. A Revolução Gloriosa – que pode ser vista como a primeira revolução moderna – abriu o caminho para a transformação do Estado inglês em um Estado verdadeiramente moderno. Como observa John Brewer (1988: 137), depois de 1688 o “Estado britânico sofreu uma transformação radical, adquirindo todas as principais características de um poderoso Estado fiscal-militar: impostos elevados, uma crescente e bem organizada administração civil, um exército permanente e a determinação de agir como um poder europeu importante”.

O Estado absoluto e a burocracia patrimonial atingem seu ápice no século XVIII. Brewer oferece um excelente quadro desse momento na Inglaterra. Acompanhando mas melhorando o modelo francês, tornando-o mais flexível, a administração britânica se expande e se moderniza, embora conservando seu caráter patrimonial. O parlamento, que havia impedido o crescimento do governo central no século anterior, agora demonstra mais interesse em desenvolver um Estado forte, capaz de competir com a maior rival da Inglaterra, a França. Os números da burocracia aumentam com regularidade durante esse período. É essencialmente uma burocracia fiscal e judiciária preocupada com a implementação da lei, com alfândegas, impostos sobre o consumo, impostos sobre o sal e impostos sobre o vinho. O Tesouro ou o Ministério das Finanças, e os Correios, são as outras principais agências estatais que oferecem cargos para a crescente burocracia. Temos agora funcionários em tempo integral, recompensados com ordenados em lugar de taxas. Cada um tem uma carreira potencial, com uma remuneração progressivamente mais elevada, culminando em uma pensão governamental. Mas não estamos diante da moderna burocracia. O aparelho do Estado na Inglaterra do século XVIII é uma mistura de instituições medievais e modernas. Como observa Brewer (1988: 70–72):

Os cargos eram detidos por prazos muito variáveis – vitalícios, a gosto, através de garantia do tesouro ou patente real (...). Funcionários ativos, ao contrário dos

³ A análise clássica do domínio patrimonial em Portugal e no Brasil foi feita por Faoro (1975).

⁴ Essa contradição só seria resolvida com o Estado democrático, um século depois.

funcionários ausentes, estavam em condições de cultivar diretamente seus interesses financeiros às custas do Estado. Eles concediam tratamento preferencial aos contribuintes, litigantes ou fornecedores do governo em troca de taxas extraordinárias, presentes e suborno.

Mas seria um erro ver essa administração patrimonial como meramente corrupta e ineficiente. Comprometidos com a reforma do serviço público que modernizou o Estado britânico, os críticos do século XIX exageraram as falhas do sistema anterior. O aparelho do Estado avançou muito no século XVIII. Brewer (1988: 74–75) sugere que foi o produto de um “compromisso pelo qual os interesses privados e políticos foram acomodados dentro da administração governamental... um compromisso entre clientela política e eficiência administrativa”.