

V CBEO - Curitiba



V CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS
Curitiba-PR - Brasil

REARTICULANDO TEMAS: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, O “ETHOS” CORPORATIVISTA E A CIDADANIA NAS IDEIAS DE OLIVEIRA VIANNA: UMA DISCUSSÃO PROPOSTA.

Fabiana Saboia (UFRRJ) - fabiana.saboia@gmail.com
Doutora em História (UERJ), Pesquisador PNPD do PPGA/UFRRJ

Maria Gracinda Carvalho Teixeira (UFRRJ) - gracinda@uol.com.br
PhD, Professora do Departamento de Administração Pública/ UFRRJ, Coordenadora PPGA-MA/UFRRJ

1.Introdução e objetivos.

Entende-se que a interdisciplinaridade é uma ferramenta de construção de análise bastante significativa no campo das Ciências Humanas e Sociais. Partindo deste entendimento, buscou-se aproximar estudos dos campos disciplinares da História e da Administração Pública, com intuito de complexificar a análise da formação do Estado brasileiro, no que diz respeito ao arcabouço da Administração Pública brasileira.

Definimos como referencial teórico deste trabalho as obras que versam a respeito do lugar e da natureza do pensamento brasileiro, essencialmente na comparação com o que fora produzido nos chamados países centrais. Em outras palavras, apostamos como concepção teórica a dicotomia centro/ periferia, e tudo que decorre desta análise, principalmente no que foi produzido pelos intelectuais latino-americanos.

O horizonte de escolhas diretivas repousa, no Brasil, em uma tradição que se estabelece, obrigatoriamente, na direção apontada pelos países mais maduros, político e administrativamente, capazes, por isso, de forjarem modelos de ação do Estado, principalmente. De acordo com Lynch:

Do ponto de vista material ou substantivo das ideologias, a percepção de seus autores de se encontrarem na atrasada periferia ibero- americana conferiu ao PPB uma conformação temática e estilística específica. Dependentes dos modelos culturais europeus, que hierarquizavam e definiam os lugares e os papéis das nações a partir de uma concepção evolucionista e teleológica do processo histórico, nossas elites internalizaram o pressuposto de sua subalternidade e seu atraso de modo a estruturar toda a sua cultura política. Toda ou quase toda sua produção intelectual está assim relacionada de alguma forma com a constatação do atraso existencial do país diante de outra realidade, aquela do “Primeiro Mundo”, identificado como polo positivo dessa relação especular, porque associado ao moderno.”(LYNCH, 2016, p.82-83).

O escopo deste trabalho assenta-se na corrente que adota como primordial a intenção de fazer do pensamento político brasileiro, representado Oliveira Vianna, parte integrante e fundamental do universo de análise da Administração Pública brasileira, em seus mais diversos matizes. E que possamos, sem incorrer em anacronismos, respeitando o espírito de época, retroceder no tempo histórico, arqueologizando as ideias, e construindo análises, a partir delas.

Entende-se, aqui, que o movimento que preconiza a adoção de uma perspectiva histórica “descolonizadora”, já tão abundantemente debatido, ainda é pertinente, na medida em que ainda enfrentamos problemas que decorrem deste aspecto. Sergio Wanderley expõe com clareza a urgência disso:

(...) a colonialidade persiste por um longo período, mesmo após a eliminação da dominação política do colonialismo, e que impõe a racionalidade da modernidade de uma perspectiva racista e meramente europeia. Como consequência, conhecimento e realidades locais são encobertos, e, assim, ignorados, pela lógica única da modernidade europeia e, portanto, necessitamos da descolonialidade para libertá-los (WANDERLEY, 2015. p.240).

Cotejamos, aqui, as ideias de Oliveira Vianna, com a promessa que elas serão apenas apresentadas como material de análise também do campo da Administração Pública, no que pulsa à construção/ reconstrução do Estado e consequente estruturação da administração pública brasileira, no que concerne às suas diferentes vertentes que, influenciaram e também moldaram-se às nossas características formativas, ao longo da nossa trajetória histórica. Considerando esta interconexão como foco principal de investigação do presente estudo, objetivamos apresentar uma discussão, que reflita a construção político/social brasileira, partindo de três vetores principais:

1. A trajetória brasileira, refém do olhar e de escolhas de sua matriz formadora, Portugal;
2. A sistematização do pensamento político brasileiro, exemplificado na apresentação de algumas das ideias de Oliveira Vianna, cujas obras, ou construção de propostas, ainda se apresenta bastante pertinente no estudo da Administração Pública brasileira;
3. A relação entre os perfis da Administração Pública brasileira e características histórico-formativas: as permanências e contradições na definição de seus contornos, e o apontamento de uma direção imperativa rumo à reflexão do que deve ser a cidadania como objetivo e premissa. Trabalhamos aqui, com o reforço na hipótese do iberismo como característica histórico-formativa, presente na estruturação da administração pública brasileira, e responsável direto pela dificuldade encontrada na criação de modelos próprios de gestão.

Neste presente estudo, o contato com as ideias de Oliveira Vianna reforça a importância da presença, em qualquer pesquisa do campo da Administração Pública, do conhecimento da trajetória histórico-formativa brasileira na elaboração e/ou reformas de modelos da Administração Pública. Nesse sentido, registra-se a relevância do tema, uma vez que a literatura especializada de Administração Pública ainda carece de estudos que contribuam na elucidação das questões aqui apresentadas. Para tal, ressaltamos as dificuldades que enfrenta a gestão pública brasileira, provocadas pela intenção de uma mera transposição de modelos surgidos na Europa, e Estados Unidos.

O contato com a literatura do campo da Administração Pública brasileira nos aponta que a adoção de modelos para a administração pouco valoriza nossos particularismos, ou acredita que o perfil do Estado brasileiro se resume a ações administrativas.

Elaboramos aqui um ensaio teórico, onde acreditamos a pertinência de sua forma nos domínios dos estudos organizacionais, e, de forma mais ampliada, da Administração:

“Portanto, o ensaio mostra-se uma possibilidade do pensamento, uma via de acesso aos fenômenos que subjazem no que há de mais puro da administração: a verdade mascarada por uma ideologia romantizada e enviesada, que só considera verdadeiro o que alguém escreveu ou que aquilo que os donos do capital ditarem” (BOAVA et al., 2012, p.12).

Este ensaio teórico se organiza da seguinte forma: além da introdução e dos objetivos acima apresentados, conta com a segunda seção, que trata do retrospecto da formação histórica brasileira, em subdivisões que contemplam o posicionamento lusitano em relação à formação de sua principal colônia; a terceira seção busca apresentar além o tema corporativismo, e alguns dos apontamentos elaborados por Oliveira Vianna para a organização do Estado brasileiro. A quarta seção dedica-se à relação, ou ausência dela, entre as vertentes da Administração Pública brasileira e características histórico-formativas, com a construção da cidadania no Brasil. Encerrando o artigo, as considerações finais são apresentadas, de modo a tornar o tema não encerrado, mas transformado em objeto de reflexão.

2. Breve retrospecto da formação histórica brasileira: Contexto histórico.

Portugal e a escolha ibérica.

Entende-se que o mundo ibérico legara aos seus colonizados não somente uma reafirmação da tradição aristotélica, mas também uma visão de mundo muito particular presente na construção destas novas nações, construção esta pontuada de ações arbitrárias que vinculam o seu passado aos produtos ideológicos do mundo moderno e contemporâneo, numa permanente insubmissão aos códigos forjados pelo mundo anglo-saxão (BARBOSA FILHO, 2000).

O processo de independência de suas novas colônias trouxera ares esperançosos de tempos novos, onde, na concepção dos letrados liberais, a liberdade, a justiça, o progresso e a riqueza deveriam florescer na América. Cabia então à geração que sucederia a dos libertadores políticos

a conclusão deste processo, isto é, a elaboração de um conjunto de medidas que visasse a transformação do homem ibero-americano em cidadão.

As diferenças entre as Américas são bastante contundentes, principalmente se nos ativermos aos seus projetos nacionais: são versões absolutamente opostas do que entendemos ser continuidade: uma baseada em pressupostos do individualismo; outra, de natureza essencialmente arraigada em uma versão da tradição das relações sociais que na Europa estavam colocadas em xeque:

As duas Américas (Norte e Sul) se encontram estreitamente relacionadas ao universo cultural europeu, mas as diferenças são significativas: enquanto no mundo anglo-saxão a independência significou continuidade e o estabelecimento de uma ordem que derivava das relações existentes durante a colônia, no mundo ibérico pretendia-se manter o passado e estendê-lo para o futuro, ainda que sob a forma de países independentes. Por outro lado, era necessário empreender mudanças para que fosse possível a manutenção da independência recém-conquistada; e isto implicava em manter os vínculos com um mundo ocidental que caminhava a passos largos para um modo de reordenamento da vida, inteiramente diverso daquele que vigorava na Hispano-América. A manutenção da tradição e o apego ao passado ocorriam em consonância com o mundo ibérico de quem esta parte da América era herdeira... A herança ibérica impregnou os modos de vida e de pensar da América Hispânica, e a compreensão do significado pleno desta herança é indispensável para detectar as desventuras e os obstáculos com que a modernidade se deparou. (PEIXOTO, 2002, p. 8-9).

Com a independência, as atenções se voltaram para a organização liberal de seu sistema político e para a valorização dos supostos que presidem a teoria do liberalismo, implicando com isto um forte movimento de recusa à herança ibérica. Era necessário construir novos Estados, com instituições que garantissem a ordem e o controle sociais, mas que também conferissem legitimidade aos que governavam (PRADO, 1999).

Porém, a despeito de todos os esforços empreendidos, o passado do homem ibero-americano insistia em não se converter em autêntico passado (ZEA, 1976); ele seguia sendo um presente que não se decidia a ser história. O liberalismo político e o sistema de representação se mostraram inviáveis em cenários onde não havia cidadãos. Muito embora existam diferenças nos processos de independência e constituição dos Estados nacionais, brasileiro e hispânico, um de caráter consensual e outro de caráter conflitivo, o dilema quanto ao passado é comum a ambos.

A América Ibérica necessitava ainda conquistar uma autonomia do intelecto, uma emancipação mental (ZEA, 1976). Correntes do pensamento político aportaram por aqui com a função de identificar as falhas produzidas pelo liberalismo, sem, contudo, anular as mudanças estruturais obtidas com a sua implantação; concentramos nossas atenções no positivismo, que baseado na ideia de progresso, se ocupava das questões não equacionadas pelo liberalismo, tais como integração nacional (no Brasil, com a Escola de Engenharia), cidadania, educação e a questão indígena.

O arsenal teórico positivista era bastante atraente: “o destaque dado à educação; a condenação da Monarquia em nome do progresso, onde a república apareceria como a encarnação da última fase da lei dos três estados; a separação entre Igreja e Estado; e a ideia de ditadura republicana, apelando a um Executivo forte e intervencionista”. (CARVALHO, 1990, p. 27)

Mas os efeitos esperados não vieram com a intensidade desejada. "O apelo à integração e aos valores comunitários, feito nas circunstâncias de desigualdade social extrema, de luta intensa pelo poder e certo desarranjo financeiro, caía no vazio" (CARVALHO, 1990, p. 31). Nada havia transformado a velha e discutida herança ibérica.

O positivismo, a chamada filosofia do progresso, se mostraria em fins do século XIX, aos olhos de uma nova geração, a geração com a qual se inicia a história contemporânea do pensamento da América Latina, como a filosofia do retrocesso (ZEA, 1976, p. 409-410).

Ainda não havíamos conseguido lidar com o nosso passado de modo que ele não fosse um obstáculo à modernidade.

Com Vargas, já na década de 30, em tempos republicanos, houve intenção de reestruturar o Estado, e sua relação com a sociedade, privilegiou-se práticas centralizadoras, no intuito de reunir, sob o controle do Estado, o funcionamento do corpo social, “com ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) mais do que na dos próprios fins (atividades substantivas)” (WARLICH, 1974, p. 28).

O seu projeto de Estado corporativo é esboçado como uma espécie de proposta contrarrevolucionária, já que suas sugestões rejeitam qualquer proposição transformadora da sociedade, limitando-se a apresentar sugestões reformadoras que não alterem a ordem social, é produto direto de uma espécie de diagnóstico, realizado a partir de uma análise da estruturação da sociedade brasileira.

Da sua condição de colônia, o Brasil se torna refém da concepção portuguesa de mundo, expressa na permanência de suas tradições.

O mundo português, à época dos descobrimentos, talvez não fosse medieval em toda a sua extensão, mas a alma portuguesa encontrava-se impregnada desta herança holista. Como resultado, pode-se constatar o seguinte: enquanto os outros reinos estavam perdendo a crença nas hierarquias e na validade de coisas como tradição e obediência, os portugueses mantinham-se fiéis a tais concepções.

É este traço que constitui o que há de mais marcante no legado português, responsável pela estruturação da sociedade brasileira, e representa o ponto de partida da análise do problema brasileiro em constituir-se uma nação, elaborada por Oliveira Vianna.

3. Oliveira Vianna e o Ethos corporativista.

Pequena biografia de Francisco José Oliveira Vianna:

“ Francisco José de Oliveira Vianna nasceu em Saquarema, na antiga Província Fluminense, em 20 de julho de 1883, na Fazenda do Rio Seco, e faleceu em Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, em 27 de março de 1951. O seu pai, fazendeiro, era a encarnação do paterfamílias. A propósito, frisa o biógrafo de Oliveira Vianna, Vasconcellos Torres: “A incontestável autoridade do paterfamílias dava tons sublimes ao patriarcado. O núcleo larário tinha muito de templo. Um ambiente doméstico para melhor sobressair a solidariedade. a sociedade era a fazenda, a família e os agregados, cujos interesses fora do círculo parental eram ardorosa e fraternalmente defendidos pelo patrão” [Torres, 1956: 19]. Em que pese a sua natural inclinação pelo estudo da matemática, o jovem Oliveira Vianna viu frustrados os seus planos de ingressar na Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Coursou, então, a Faculdade de Direito, tendo-se bacharelado em 1905. Integrou, a seguir, o corpo docente do Colégio Abílio, de Niterói, como professor de matemática. Já desde os últimos anos de estudos universitários colaborou ativamente no jornalismo: escrevia no Diário Fluminense, no jornal A Capital, e logo em outros como A Imprensa, O Paiz e a Revista do Brasil, de São Paulo. Praticamente não exerceu a profissão de advogado, tendo preferido se dedicar ao estudo dos problemas nacionais. Através da atividade jornalística entrou em contato com Alberto Torres (1865-1917), de cuja amizade receberá forte impulso e influência intelectual para escrever o seu primeiro livro, Populações meridionais do Brasil - volume I: Populações do Centro-Sul, que terminou em 1918 e publicou em 1920. Em 1916 iniciou o seu trabalho como professor de Teoria e prática do Processo penal, na Faculdade de Direito do Estado do Rio de Janeiro (depois denominada de Faculdade de Direito de Niterói). Por esse tempo, era forte a influência de Ferri, cuja obra admirava o jovem professor, mais do ponto de vista sociológico do que puramente criminalístico. A partir da publicação do seu primeiro livro em São Paulo, sob os auspícios de Monteiro Lobato (com

quem o nosso autor teve grande amizade), tornou-se conhecido a nível nacional e internacional. Sobre o primeiro volume de Populações meridionais do Brasil escreveu o argentino José Ingenieros: "Pelo seu método, pelas suas idéias, pela sua erudição, tem-me parecido uma das obras mais notáveis no gênero que até agora foi escrita na América do Sul".

A intuição em que se baseia Populações meridionais consiste em identificar no latifúndio vicentista as remotas origens patriarcais da organização social brasileira. Esta evoluiria, consoante o nosso autor, no decorrer dos séculos XVIII e XIX, até a consolidação do Estado Nacional no Império e o fortalecimento político das oligarquias regionais na República Velha. Oliveira Vianna dedicou as suas obras sociológicas ao estudo monográfico de aspectos essenciais dessa complexa realidade, nos seguintes livros: O idealismo da Constituição (1920), Pequenos estudos de psicologia social (1921), Evolução do povo brasileiro (1923), O ocaso do Império (1925), Problemas de política objetiva (1930), Formation ethnique du Brésil colonial (1932), Raça e assimilação (1932). Depois da Revolução de 1930 que levou Getúlio Vargas ao poder, Oliveira Vianna tornou-se consultor da Justiça do Trabalho. Graças a essa posição, o nosso autor influenciou decisivamente na elaboração da nova legislação sindical e trabalhista". (RODRIGUEZ, 2003)

Oliveira Vianna recorre a uma retrospectiva histórica, assim como a comparações com outras experiências de organização social para explicitar a singularidade da experiência brasileira, cuja raiz está no iberismo, que se faz presente até mesmo depois do advento da República.

Seu objetivo é estudar a maneira pela qual o homem se comporta socialmente, comportamento este que, no Brasil, dará origem ao que ele denomina espírito insolidarista. (VIANNA, 1999) Oliveira Vianna centra sua análise na classe por ele caracterizada como nobreza territorial; é ela que desenvolve a herança ibérica, direcionando o comportamento de outros atores sociais e liderando a estruturação do Estado. Reforçando esse ponto, em Raízes do Brasil, Sérgio Buarque analisa:

“ A execução da política de ocupação territorial não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono”; o espírito aventureiro foi determinante na busca de uma riqueza fácil e imediata, privado de uma preocupação em tornar a colônia um prolongamento orgânico de Portugal, ao mesmo tempo que se constituía uma nobreza dotada de um individualismo desmedido...” (HOLANDA, 1987, p.61)

Com Oliveira Vianna:

“Nosso processo de povoamento e de colonização repelia a vivência em comunidade, o aglomerado de residências...O trabalho agrícola, em nosso país- ao contrário do que aconteceu no mundo europeu- sempre foi essencialmente particularista e individualista, onde cada família é uma república.” (VIANNA, 1999,p.559)

Com esta configuração, Oliveira Vianna aceita a impossibilidade de criação espontânea de laços de solidariedade, que visem o bem comum:

“o homem socializado, o homem solidarista, o homem dependente do grupo não teve, aqui, clima para surgir, nem temperatura para desenvolver-se”. “Despreocupação do interesse coletivo, ausência de espírito público, de espírito do bem comum, de sentimento de solidariedade comunal e coletiva, carência da instituições corporativas em prol do interesse do “lugar”, da “vila”, da “cidade”. (VIANNA, 1999,p.139)

É desta forma que Oliveira Vianna caracteriza a nossa formação social, dentro do mais extremado individualismo familiar.

Segunda Vianna, a etapa conclusiva da política de ocupação metropolitana fundou-se na criação de cidades, a partir de necessidades impostas pela perduração do controle português. O projeto colonizador português, dotado muito mais de um espírito aventureiro, imediatista, não continha uma preocupação em criar núcleos urbanos, ou possibilitar o aparecimento de vínculos entre os indivíduos. A transmissão de valores portugueses se efetivou na estruturação da nobreza territorial como grupo social; a cidade, representa, nesta propagação, o local para o exercício de poder desta nobreza. Não foi uma construção natural, advinda de necessidades de trocas e liberdades. Esses laços personalistas, para Oliveira Vianna, mesmo com a urbanização crescente, fruto de um incremento na economia, e de impulso progressivo das ações políticas, vão estar sempre presentes. (VIANNA, 1999)

A respeito dos “clãs”, Oliveira Vianna não atenua sua influência com mudanças ocorridas na sociedade; pelo contrário, é esta organização que vai estar presente, a partir da Independência e do regime democrático, intitulada como clã eleitoral.

“É no clã rural que se instala a única possibilidade de existência de laços de solidariedade travada pela nobreza territorial, que engloba uma parcela caracterizada por Oliveira Vianna como “povo-massa”. A relação encadeada entre esta nobreza e os outros integrantes do clã é marcada por um misto de dominação e proteção, facilitando a condução dos rumos políticos brasileiros”. (VIANNA, 1999, p.221)

Oliveira Vianna destrinça esta organização clânica em seus vários tipos de solidariedade social, e na última destas, a eleitoral, aponta-a como sendo a gênese da organização partidária do país. A base desta organização está na família senhorial, cujas relações abrangiam “apenas o grupo que vivia dentro da fazenda”(VIANNA,1999,p.221) subordinado ao grande senhor:

A forma como se empreendeu o processo colonizador, que favorecia a dispersão e as dificuldades geográficas se convertem, para Oliveira Vianna, em fatores possibilitadores do surgimento deste modelo aglutinador que é a organização clânica.

E desta forma, Oliveira Vianna discorre sobre um novo aspecto desta estrutura clânica, relacionado com o que caracteriza como sendo a renúncia da independência e da insolidariedade dos séculos coloniais:

“...a união de senhores rurais sob uma legenda, a emergência de clãs eleitorais; os partidos políticos. A ampliação do espaço de ações políticas, com o Império, surge como fator principal nesta abdicação da autonomia, unindo os senhores rurais, lado a lado, sob duas legendas: Conservadores e Liberais. Abordando ainda o problema social brasileiro, que se caracteriza pela perduração da chamada “cultura do personalismo”.(VIANNA, 1999,p.225)

Oliveira Vianna busca no plano econômico uma ratificação para as suas afirmações referentes ao plano político. Para tal, ele mantém como ator principal o senhor rural, herdeiro direto do legado português, que lidera a estruturação da ordem econômica sob o signo do status e da ostentação.

Mais adiante, para Oliveira Vianna, a participação popular, via voto, não representa uma mudança no quadro político brasileiro, pois não rompe com nossas raízes ibéricas; as ações continuam sendo direcionadas não ao todo, e sim ao engrandecimento pessoal, estendido agora também aos cargos públicos.

Oliveira Vianna reconhece que para a tarefa de reforma, dois caminhos se apresentam como possíveis:

“...o constituído de técnicas liberais, “quando o Estado deixa ao povo a liberdade de executar ele mesmo, espontaneamente, a inovação pretendida pela política que, ele, Estado, adotou ou planejou”; e o constituído de técnicas autoritárias, quando o “Estado obriga o povo a praticar a inovação, usando da força coercitiva.” (VIANNA,1999, p. 441)

A segunda possibilidade dá ao Estado plenos poderes de ação reformadora. Oliveira Vianna, como tantos outros historiadores e cientistas sociais antes dele, e mesmo depois, fez da análise histórica fundante uma razão a mais para demonstrar a necessidade de convocar a figura mítica do Estado – “acima de todos e infeso aos interesses particularistas, como instrumento privilegiado, para a realização de seu sonho político: a existência de uma Nação brasileira solidária”. (VIANNA, 1999, p.182)

Compondo o grupo de pensadores que viam em um Estado centralizado a possibilidade de inserção no mundo moderno, de, portanto, constituição da nação, Oliveira Vianna, porém, inova no que diz respeito à natureza deste Estado: ele deve estar de acordo com doutrinas corporativas, parecendo uma criação decorrente da nossa trajetória.

Embora suas críticas recaiam sobre o comportamento das elites, comportamento esse expresso num descompromisso com o todo, Oliveira Vianna não ignora a sua importância como agentes sociais. Sua capacidade de mobilizar e de reunir os outros componentes em torno de seus interesses, que ultrapassou as fronteiras municipais, será a base da relação travada entre o Estado e o povo-massa. Para este Estado legitimar-se, ela carece de amalgamar essa necessidade em tornar-se uma Nação, partilhando um ideal civilizatório, com ideais de quem cunhou o traço mais característico de nossa sociedade: as diferentes elites. Tornar o Brasil uma nação moderna é o objetivo, e a participação das elites na estruturação do Estado é o único caminho viável, nada subversivo, ao não romper com as hierarquias.

Considerando nossas especificidades formativas como essenciais na elaboração de seu diagnóstico, Francisco José Oliveira Vianna se coloca como parte de uma linhagem de intelectuais que aposta em um questionamento acerca da atuação do Estado liberal como propulsor de ações que promovam a melhoria das condições socioeconômicas do país. É preciso que haja, com isso, novas interações entre a sociedade e Estado. A solução corporativista é assim apresentada.

Vale ressaltar a elasticidade do conceito de corporativismo, que experimentara no início do século XX diferentes expressões e possibilidades; estudos comparativos acerca deste tema atestam essa premissa.

De todo modo, a retomada da discussão sobre corporativismo nos apresenta, *a priori*, que todas foram experiências que adornaram holisticamente o conjunto da sociedade, em detrimento aos direitos individuais.

“ O corporativismo, enquanto ideologia e como um tipo de representação de interesses organizados, foi, a partir do final do século XIX até meados do século XX, inicialmente promovido pela Igreja Católica Romana como uma "terceira via", em oposição ao socialismo e ao capitalismo liberal.¹⁶ A maior parte desse modelo foi construída anteriormente à encíclica papal, *Rerum Novarum* (1891), o que se deveu à romantização das sociedades feudais da Europa medieval encetada pelos conservadores do século XIX, que se viram, ao mesmo tempo, desiludidos com o liberalismo e inimigos do socialismo e da democracia. No entanto, "o endosso explícito da igreja certamente deslocou o corporativismo das salas dos seminários para os palácios presidenciais", especialmente após a publicação da encíclica *Quadragesimo Anno* (1931)” (PINTO, 2014, p.20-21).

Prado nos apresenta uma síntese da história da Administração Pública vivenciada no Brasil, mas originada nos países da porção ocidental do continente europeu, no tocante a estes modelos: Administração Pública Patrimonialista, onde o Estado atua como prolongamento do poder do

soberano, e seus fidalgos recebem cargos e vários tipos de bens, como troca de favores, numa clara dificuldade de separar interesses privados, de interesses públicos; Administração Pública Burocrática, no período que nos debruçamos, onde é criada a ideia de carreira, hierarquia funcional e impessoalidade, formando-se um poder racional-legal, dentro de uma rotina rígida e processual. (PRADO, 2014).

Em outras palavras, é uma tentativa de tornar campos separados o privado, do público; e o corporativismo, feição deste Estado à época, imprime a cada participante da sociedade uma condição única, associada à sua função no mundo, via associações sindicais:

“ Assim, o modelo corporativista proposto pode ser entendido como bifronte – estatista e privatista –, embora claramente controlado (e não apenas presidido) pelo Estado que, autoritário, impunha a eliminação da competição política entre os atores que dele participavam. O alto grau de subordinação ao Estado e o baixo grau de reconhecimento do confronto entre os interesses demarcam não só a proposta dos ideólogos autoritários, como igualmente a experiência histórica do período, mesmo não havendo inteira coincidência entre ambas. De qualquer forma, é fundamental reter a complexidade do novo arranjo institucional, articulando o público e o privado em uma fórmula que procurava solucionar a tensão constitutiva das relações entre Estado e sociedade no Brasil; entre capital e trabalho.” (GOMES, 2005, p.114)

Não se trata, no Brasil, apenas de uma etapa subsequente à construção liberal de sociedade, onde o indivíduo, no exercício pleno de suas liberdades individuais, constrói seu lugar no mundo; o questionamento a respeito da eficácia liberal é que possibilitou a estruturação da proposta corporativista, adquirindo, no Brasil, contornos muito mais inibidores, no que diz respeito a capacidade de ação coletiva, graças à forma com que fomos estruturados enquanto sociedade.

Oliveira Vianna reconhece que na tarefa de modernizar o país, dois caminhos se apresentam como possíveis: o constituído de técnicas liberais, “quando o Estado deixa ao povo a liberdade de executar ele mesmo, espontaneamente, a inovação pretendida pela política que, ele, Estado, adotou ou planejou” (VIANNA, 1987, p. 210); e o constituído de técnicas autoritárias, quando o “Estado obriga o povo a praticar a inovação, usando da força coercitiva (VIANNA, 1987, p. 210). “Naturalmente”, Oliveira Vianna descarta a primeira possibilidade, já que o conjunto de indivíduos assim aqui formado jamais teria condições de, por ele mesmo, executar qualquer reforma. A segunda possibilidade dá ao Estado plenos poderes de ação reformadora. Ela se mostrará eficiente, se levar em conta o que Oliveira Vianna chama de “nossa estrutura tradicional” ou em última análise, a nossa trajetória histórica, a nossa “condição de brasileiros” (VIANNA, 1987, p. 210).

O Estado, dotado de um Poder Executivo forte, se apresenta como um mediador dos interesses desses vários grupos associativos, as elites. Nesta linhagem, um ponto a ser notado é a percepção das qualidades do individualismo utilitarista norte-americano, atreladas à impossibilidade de tornar-se padrão para os demais países. Não serve para o resto do mundo, não serve também para o Brasil.

É um período onde, - embora com a presença de esforços no sentido de modificar o estado de "atraso" do país e colocá-lo em contato com a chamada modernidade, nas suas mais diferentes expressões, - "a tradição foi suficientemente forte para manter os valores de uma sociedade rural, patriarcal, hierárquica (...) preparando o "terreno para a modernização conservadora dos anos 30" (CARVALHO, 1998, p.107).

Gomes nos explica:

“Resumindo, se a sociedade brasileira era, por formação histórica, insolidária e dominada pelo confronto entre o público e o privado, a constituição de um Estado forte e centralizado, capaz de interlocução com a diversidade de poderes privados existentes, emergia como uma autêntica preliminar para a

constituição da nação. Nesse sentido, a avaliação da incapacidade política da República, fundada em práticas liberais, era fatal. Por isso, o que as obras de vários autores, durante as décadas de 1930 e 1940, situam como seu objeto de reflexão é essa questão e impasse. Ambos só seriam superados pela criação de outros arranjos institucionais capazes de construir um verdadeiro espaço público no Brasil. O artificialismo político, para ser afastado, precisava encontrar novas formas de representação que promovessem o encontro do Estado com a sociedade, que reinventassem as relações entre o público e o privado, segundo imperativos que respeitassem nosso passado fundador e que apontassem um futuro orientado pelos modernos parâmetros mundiais”. (GOMES, 2005, p.111)

O corporativismo proposto por Oliveira Vianna imputa à administração pública a necessidade de harmonizar suas diferentes instâncias, regulando a vida do país. Contudo, se as funções de cada um são institucionalmente definidas, a partir de sua filiação à associações, a capacidade de lutar por seus direitos proverá de sua preparação para o enfrentamento; em outras palavras, quem obteve melhores condições de formação, certamente será melhor sucedido nas disputas. O Estado regula, intervém para ordenar o espaço, e principalmente, tutela. (GOMES, 2005) Essas propostas se constituíram como mais uma tentativa, ao longo da nossa trajetória histórica, de garantir a ordem, acima de qualquer outra preocupação, e apresentar a administração pública como ferramenta para esta intenção: organização e determinação de demandas, e não instrumento de construção e vivência da cidadania, esta entendida como constitutiva de três esferas básicas de direitos – civil, político, social- estruturados assim, nesta sequência. (MARSHALL, 1967).

4. Administração Pública e Cidadania.

Vários estudos apontam que no Brasil, não vivenciamos ainda hoje a plenitude destes direitos; mais que isso, não respeitamos a ordem constitutiva destas esferas, e o processo se constituiu mais como concessão, do que conquistas. Considerando o curso da história do país, intuimos que mudanças significativas se deram não no seio da sociedade, na ação de indivíduos livres, dotados de suas potencialidades, e sim no âmbito do Estado,(...) divorciando o povo da política, mantendo a grande massa da população afastada da arena ou do palco dos acontecimentos; mudança sem ruptura, modificações sem traumas; mudava-se tudo para não mudar nada ... (SEGATTO, 2015, p.119).

Um tipo de colonização com único intuito de tornar as novas terras um grande empreendimento comercial, com a marca do trabalho escravo, e da grande propriedade, os dois maiores obstáculos para o exercício da liberdade, igualdade, e do livre empreendimento, pilares da cidadania. Quanto ao processo de independência, início do processo de construção do Estado Nacional, e de toda sua engenharia político-administrativa, ele, ao contrário da vizinha América Hispânica, não se configurou como movimento de ruptura, e sim de negociação entre atores da elite local, de Portugal, e Inglaterra (CARVALHO, 2005). A construção do Estado Nacional e consequente administração ergueram os requisitos deste perfil, e continuaram apoiados sob as mesmas bases: escravidão, grande propriedade e uma administração pública pautada em modelos exógenos.

Com o advento da República “pouca coisa mudou” (CARVALHO, 2005, p. 40). Muito embora houvesse posturas inflamadas que desejavam a Revolução Francesa em terras brasileiras, a força da tradição da permanência dos privilégios e desigualdades vencera: toda a nossa trajetória republicana esbarra, desde o seu nascimento, em pesadas marcas sociais que em nada possibilitam o exercício das liberdades civis, políticas e sociais. A Administração Pública tropeça nestes mesmos borrões- coronelismo, clientelismo, autoritarismo, etc., onde os sucessivos modelos adotados ao longo da nossa história não foram suficientes para apagá-los de nossas práticas.

Avançando em tempos republicanos, sintetizando os diferentes momentos: o período da República Velha, o governo Vargas, aqui enfatizado, o nacional-desenvolvimentismo, regime militar, Nova República, governo Collor, governo FHC, governo Lula, e por fim, governo Dilma: em suas especificidades, mudanças, e permanências, percebemos que as alterações, no seio da estrutura do Estado, e de sua Administração, que poderiam significar um aprimoramento no exercício das liberdades individuais, ainda conservam-se lacunas na relação indivíduo/Estado, já que somos ainda uma “república de poucos” (WERNECK VIANNA, 1999, p. 46). Adotando a prerrogativa que fugimos por completo da formação “clássica”, inglesa da cidadania, apontada por T. H. Marshall, nos parece mais pertinente trazer o conceito a partir da ideia de que o movimento se fez de cima para baixo, ou seja, como explica Bryan Turner (1993), o Estado se apresentou como comunicador e garantidor desses direitos; em outras palavras, o Estado cria o cidadão, como o iniciador das mudanças.

Insistindo na tipologia criada por este autor, que de certa forma, consagra esta nossa característica, compreendemos que dentre as quatro possibilidades de estruturação da cidadania; a francesa, a inglesa, a norte-americana, e finalmente, a alemã, (TURNER, 1993) esta última nos aplica, a partir do espectro de ação do Estado para a sociedade civil, onde fora pouco estimulada a energia associativa do indivíduo (CARVALHO, 1996). Complexificando ainda mais nossa condição, aproximamo-nos deste modelo, mas não possuímos íntima relação com as leis e as políticas públicas, tal como na Alemanha: nossa fluidez e pouca lealdade às instituições (CARVALHO, 1996), no trato com a coisa pública são incontestáveis; é preciso tornar como iniciativa primeira da Administração Pública a transformação em tema relevante desta relação- indivíduo/Estado. A construção de um ambiente democrático, com instituições que zelem pela participação irrestrita do cidadão, é recente no Brasil, e por isso, inacabada.

Segundo Guillermo O'Donnell, ainda estamos em um momento de democracia delegativa, onde os homens públicos não se sentem compelidos a praticar a chamada *accountability*; o processo eleitoral somente os torna homens públicos, e não nossos representantes efetivos, como em um estado de democracia representativa (O'DONNELL, 1991).

No contexto da Administração Pública brasileira, o respeito à cidadania deve ser o princípio condutor, e o bem coletivo dos cidadãos deve ser o fim último.

5. Considerações finais.

Buscamos, ao longo do artigo, apresentar subsídios reflexivos que ajudassem na formação de um espaço de discussão que aponte na direção da interdisciplinaridade. Essa foi a nossa principal motivação: aproximar os campos da História, no estudo do pensamento político, e da Administração Pública, no intuito de compreendermos a feição da Administração Pública brasileira, a partir de uma perspectiva histórica, expressa na estruturação do conceito de iberismo, e suas apropriações e recriações, e na importância da análise da produção intelectual. Como ponto vital de apoio, expusemos algumas das questões recorrentemente cogitadas por Oliveira Vianna, principalmente suas propostas corporativistas, onde o que foi apresentado aqui reforçou, em um primeiro momento, a ideia de que o intelectual no Brasil desempenha, na sua maioria, não somente o papel de formulador, como também o de executor; em um segundo andamento, a urgente tarefa de abandono à adoção de modelos de gestão pública que firmam a nossa trajetória cultural, que em certos aspectos, deve ser alterada, mas que em outros, deve ser poupada de mudanças. Pairamos como um verdadeiro pêndulo – ora pendemos para a centralização administrativa e política; ora incorporamos padrões de gestão que estão em consonância com outras trajetórias históricas, mas quase não com a nossa.

A única possibilidade de transformar esta ação pendular, e tornar a Administração Pública brasileira, de fato, Republicana, é a (re)construção e exercício do conceito de cidadania. A aproximação entre História e Administração Pública, nos seus respectivos campos de análise, e o estudo de propostas e projetos dos intelectuais brasileiros, nas suas mais específicas

gerações, devem respeito a essa assertiva: tornar a Administração Pública moderna, eficiente, deve equivaler-se a torná-la cidadã, e nada acima disso, como ponto de partida.

Referências.

- BARBOZA FILHO, Rubem. **Tradição e Artifício: iberismo e barroco na formação americana**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2000.
- BOAVA, Diego Luiz Teixeira, MACEDO, Fernanda Maria Felício, SETTE, Ricardo de Souza. **Contribuições do Ensaio Teórico para os Estudos Organizacionais**. Curitiba, Anais do VII Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD, 2012, p.1-16.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- _____. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- _____. Brasil 1870-1914; a força da tradição. In: **Pontos e bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- _____. Cidadania: Tipos e percursos. **Revista Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, n.18, p. 337-359, 1996.
- GOMES, Angela Castro. Autoritarismo e Corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. **Revista USP**, São Paulo, n.65, p. 105-119, março/maio 2005.
- LUSTOSA da Costa, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro, v. 42, n.5, p. 829-74, set/out. 2008.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. Cartografia do pensamento político brasileiro: conceito, história, abordagens. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº19. Brasília, jan/ - abril, 2016, pp. 75-119. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220161904>. Acesso: 23/04/2017.
- MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n.31, out. p. 25-40, 1991.
- PEIXOTO, Antonio Carlos. Em busca da Modernidade e em defesa da ordem. **Trabalho publicado nas Atas do Congresso ADLAC**. Rosário. Argentina. 2002. Disponível em: http://www.licp.uerj.br/download/Artigo_Antonio_Carlos_Peixoto_1.pdf. Acesso: 2nov.2015.
- PINTO, Antonio Costa. O corporativismo nas ditaduras da época do Fascismo. **Revista Varia Historia**, Belo Horizonte, vol. 30, nº 52, p.17-49, jan/abr 2014.
- PRADO, Luis Carlos Delorme. Relações entre Estado e mercado: Reformas e agências reguladoras no Brasil 1991-2013. Disponível em: www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2014/TD-IE-002-2014.pdf. Acesso: 02 out. 2015.
- PRADO, Maria Ligia Coelho. **América Latina no século XIX: Tramas, Telas e Textos**. São Paulo/ Bauru: Edusp/Edusc, 1999.
- RODRIGUEZ, Ricardo Veléz. **Francisco José Oliveira Vianna. O Homem e sua obra**. Disponível em: <https://www.ensayistas.org/filosofos/brasil/vianna/introd.htm>. Acesso em: 13/09/2017.
- SEGATTO, José Antonio. **Políticas, relações sociais e cidadania**. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.
- TURNER, Bryan S. Outline of a theory of citizenship. **Sociology Review**, UK, v. 21, n. 2., p.489- 512. 1993.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

WANDERLEY, Sérgio. Estudos organizacionais, (des)colonialidade e estudos da dependência: as contribuições da Cepal. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, nº 2, Artigo 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2015. p. 239-255. Acesso em: 28/04/2017.

WERNECK VIANNA, Luiz. Weber e a interpretação do Brasil. **Revista Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n. 53, p. 33-47, mar.1999.

WARLICH, Beatriz. Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 8, p. 27-75,abr./jun.1974.

ZEI, Leopoldo. El pensamiento Latinoamericano. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.