

# Textos para Discussão N° 80

Secretaria do Planejamento e Gestão  
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Inércia e mudança institucionais na História Econômica do  
Brasil

Glaison Augusto Guerrero

Porto Alegre, setembro de 2010



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

## SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: José Alfredo Parode



### DIRETORIA

**Presidente:** Adelar Fochezatto

**Diretor Técnico:** Octavio Augusto Camargo Conceição

**Diretor Administrativo:** Nóra Angela Gundlach Kraemer

### CENTROS

**Estudos Econômicos e Sociais:** Sônia Rejane Unikowski Teruchkin

**Pesquisa de Emprego e Desemprego:** Roberto da Silva Wiltgen

**Informações Estatísticas:** Adalberto Alves Maia Neto

**Informática:** Luciano Zanuz

**Editoração:** Valesca Casa Nova Nonnig

**Recursos:** Alfredo Crestani

### TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

[www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)

# Inércia e mudança institucionais na História Econômica do Brasil

Glaison Augusto Guerrero\*

Doutorando em Economia/UFRGS, pesquisador da FEE

## RESUMO

A consciência histórica contida nas três interpretações do Brasil, notadamente de Raymundo Faoro, Sergio Buarque de Holanda e Florestan Fernandes, fornece um conjunto de elementos específicos para compreender essencialmente a formação econômica e social, a trajetória básica do marco institucional e as raízes da cultura brasileira. As instituições herdadas de Portugal penetraram e se reproduziram nas relações de produção e de poder nos domínios rurais, criando profundas raízes nas relações sociais e econômicas da colônia e, depois, na constituição política do Estado independente e da sociedade nacionais. Os “valores liberais” foram adaptados pelos meios de poder de natureza patrimonialista e pela nossa cultura personalista, natureza política e cultura que lastrearam as organizações políticas e econômicas na definição das mudanças e continuidades institucionais. A cultura personalista influenciou poderosamente a dependência da trajetória institucional brasileira.

**Palavras-chave:** mudança; instituições; Brasil.

**Classificação JEL:** B52; N46; Z10.

## ABSTRACT

*The historical consciousness contained in the three interpretations of Brazil, especially of Raymundo Faoro, Sergio Buarque de Holanda and Florestan Fernandes, provides a set of specific elements essentially to understand the economic and social formations, and Brazilians basic trajectory institutional framework and the roots of culture. The institutions inherited from Portugal penetrated and reproduced in production and power relations in rural areas, creating deep roots in social and economic relations of the colony and then the establishment of an independent policy and the national society. The "liberal values" were adapted by means of patrimonialist power and our personalistic culture, political nature and culture that backed in political and economic organizations in the definition of institutional changes and continuities. The personalistic culture powerfully influence of the Brazilian institutional path-dependence.*

**Key words:** change; institutions; Brazil.

**JEL classification:** B52; N46; Z10.

## 1. INTRODUÇÃO

Em muitos séculos portugueses e brasileiros, uma estrutura econômica, social e institucional básica foi gerada e criada no Brasil. Parte de forma espontânea e herdada, parte na forma de ações sociais e políticas deliberadas e conscientes, nosso marco institucional sofreu mudanças no tempo e no espaço, reflexo de concepções ideológicas e de movimentos políticos e econômicos estrangeiros adaptados ao calor e à velocidade social dos trópicos do Brasil. Entretanto, todo fenômeno histórico tem os elementos de continuidade e os de ruptura com o passado.

---

\* E-mail: glaison@fee.tche.br

Muitos fatores ou elementos condicionaram, definiram e ainda definem os principais traços da nossa cultura, da economia, das instituições, da sociedade brasileira. Todavia, na medida em que “nossa ciência” busca interpretar um elemento específico dos fenômenos culturais, como o *econômico*, “[...] através dos mais variados complexos culturais, no intuito de distinguir o seu significado cultural, ela está a buscar uma interpretação histórica a partir de um ponto de vista específico<sup>1</sup>” (Weber, 2001, p.119). Busca-se, neste artigo, oferecer uma imagem específica, uma interpretação histórica parcial em relação ao conhecimento histórico completo da cultura brasileira.

Pode-se falar de relações de produção, condições naturais, elementos ideológicos, ético-religiosos, políticos e econômicos, os quais condicionaram e foram sendo condicionados e modificados reciprocamente em três séculos de Brasil Colônia e em dois séculos de Brasil politicamente independente, na formação, na inércia e na mudança de nossa estrutura econômica, institucional e social básicas. Nesses termos, elementos “economicamente relevantes” – contidos no conjunto dos fenômenos e condições de existência da cultura histórica brasileira – influem, direta e indiretamente, nas configurações dessa mesma cultura histórica, nas necessidades materiais e no modo de satisfazê-las frente à escassez, à concorrência e aos incentivos que se compreende nas ações dos grupos de interesse materiais, na natureza dos seus meios de poder e, por essa via, na natureza da trajetória histórica brasileira, enfim, na criação de um padrão de civilização *possível* no Brasil.

Um esquema dialético das explicações da formação econômica, social e institucional brasileira é confirmado pelos fatos, pois a história jamais nos forneceu o exemplo de um movimento social que não contivesse os germes de sua negação, uma vez que “[...] as fases de desagregação e colapso de uma forma social são essenciais para o aparecimento e constituição da forma social subsequente, tanto em termos estruturais tanto em termos dinâmicos” (Fernandes, 1975, p.22). Conforme exemplo fornecido pelo mesmo autor, que faz dignas as considerações de Sombart sobre o que vem antes, o “capitalismo” ou o “espírito capitalista”, afirma:

A emergência e difusão de atitudes, avaliações e comportamentos típicos do “espírito capitalista” antecedem a formação do “capitalismo”; mas esse processo, por sua vez, modifica o “espírito capitalista” em sua organização, conteúdos psicossociais e socioculturais tanto quanto em suas orientações exclusivas (*ibidem*).

Não obstante, na formação histórica dialética de tal estrutura, mudança e inércia tingem os diversos elementos constituintes dessa estrutura econômica, política, social e institucional básicas, e sua trajetória.

Diversos intérpretes do Brasil fornecem esse conjunto de elementos para reproduzir, analisar e entender a formação da nossa estrutura social, política e institucional sintética básica, sua evolução e seus reflexos sobre a história econômica do País. O objetivo desse artigo é reproduzir uma análise que contempla as contribuições de Raymundo Faoro, Sergio Buarque de Holanda e Florestan Fernandes, com auxílio de bibliografia complementar, que dê

---

<sup>1</sup> Por outro lado, na medida em que esta mesma ciência atribui causas individuais, de caráter econômico, ou não, a fenômenos culturais econômicos, ela está buscando um conhecimento histórico.

conta de compreender tanto a formação econômica, social e institucional do Brasil, quanto de realizar inferências sobre suas consequências na constituição do Brasil “moderno” e sua trajetória histórica institucional. Entretanto esse trabalho de reinterpretação contará com o colorido do marco teórico da Nova Economia Institucional (NEI). A proposta aqui é integrar a análise institucional na história econômica do Brasil, numa tentativa de compreender as transformações institucionais do País ao longo do tempo, tendo como marco analítico o trabalho de Douglass North. A preferência pela utilização do marco teórico da NEI deve-se à aderência analítica de seu marco teórico para compreender como as economias evoluem através do tempo. A NEI permite reler, sob uma nova ótica, as obras clássicas da nossa historiografia, para ajudar a formular novas questões e talvez indicar novas respostas para questões ainda não convincentemente respondidas, por que, à falta de uma linha de conhecimento de um corpo teórico comum, não puderam nem mesmo ser nitidamente formuladas (Bueno, 2004, p.780). A teoria neoclássica é um instrumento inadequado para analisar e prescrever políticas que induzam desenvolvimento, pois se preocupa com o funcionamento dos mercados, não com a forma como se desenvolvem os mesmos (North, 1995).

No intuito de melhor compreender a formação econômica, social e institucional do Brasil e sua trajetória institucional, este artigo estrutura-se, além dessa introdução, em mais cinco seções. Na seção dois, busca-se discutir criticamente o marco teórico da NEI, de Douglass North, do processo de mudança institucional e econômica e suas aderências à determinada trajetória institucional; nas seções 3, 4 e 5 analisam-se, sob marco teórico da NEI, respectivamente, as interpretações do Brasil de Raymundo Faoro, Sergio Buarque de Holanda e Florestan Fernandes; na seção seis discorrem-se as considerações finais.

## **2. O PROCESSO DA MUDANÇA ECONÔMICA: DO PROBLEMA DA COOPERAÇÃO À NATUREZA DA DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL**

A análise institucional não é nova. Adam Smith, Karl Marx, Max Weber, Emile Durkheim, John M. Keynes, Thorstein Veblen, John R. Commons, Karl Polanyi e muitos outros pensadores econômicos e sociais mostraram que o capitalismo por si só é impossível sem uma sólida base institucional. Esta é, por si mesma, uma razão, mas não necessariamente única, de por que as análises institucionais têm-se, hodiernamente, tornado importantes nas ciências sociais.

As ideologias, os dogmas ético-religiosos e as normas, e os graus de “liberdade” específicos do agir humano delas derivadas, fazem-se presentes nos modelos mentais, nos códigos de conduta subjetivos, nas normas de comportamento sociais e nas instituições formais como regras, leis e constituições (direito escrito). Essas instituições regulam interações e contratos implícitos e explícitos entre indivíduos, afetam o desempenho da economia mediante uma estrutura de incentivos, que, frente à escassez e à concorrência econômica,

determinam as oportunidades produtivas e políticas de firmas e organizações, limitam e expandem as ações individuais, e atuam reduzindo incertezas nas interações humanas, estabelecendo uma estrutura estável de interação; mas não necessariamente sempre a baixos custos de transação.

Por sua vez, custo de transação é o custo de interações entre os agentes econômicos toda vez que recorrem ao mercado para efetivarem suas trocas. Envolve custos de levantar, negociar, desenhar, redigir, de monitorar informações, ações oportunistas, contratos e de definir e medir direitos. A teoria dos custos de transação aborda como agentes, firmas e outras organizações ao interagirem através de compromissos intertemporais recorrem a decisões e condutas adaptativas e sequenciais. Essas transações desenrolam-se entre organizações potencialmente divergentes, tanto no que se refere a interesses e tecnologia como na forma organizacional, e num ambiente permeado de assimetrias informacionais e incertezas. Nesses termos, os contratos funcionam como forma de atenuar incertezas derivadas das transações – convertendo-as em riscos calculáveis, e, portanto, são entendidos como uma “promessa de conduta futura”, na medida em que envolvem um processo interativo e compromissos intertemporais entre os agentes contratantes. Além disso, ocorrem custos de transação *ex ante* e *ex post* de efetivada uma transação.<sup>2</sup> Em poucas palavras, custos de transação são custos de medição de atributos dos produtos e serviços e recursos adicionais para definir e medir os direitos que se transferem.

A estrutura de incentivos e constrangimentos do marco institucional, tais como: Constituição, leis que regem os direitos de propriedade, legislação trabalhista, direito administrativo, etc., são as “regras do jogo” ou propriamente o marco institucional. Juntamente com as instituições informais, como códigos de conduta subjetivos e normas de comportamento sociais, as regras do jogo são os parâmetros institucionais que disciplinam e liberam comportamentos e que regulam contratos entre indivíduos racionalmente limitados, oportunistas, egoístas, portadores de uma grande diversidade cognitiva<sup>3</sup> em um mundo

---

<sup>2</sup> Os custos de transação *ex ante* são os custos de desenhar, negociar e salvaguardar (*safeguarding*) um acordo ou contrato. Este pode ser feito como num grande acordo ou negócio, etc., em que um documento complexo é desenhado em face de numerosas contingências futuras reconhecidas e onde adaptações apropriadas pelas partes são estimuladas e combinadas antecipadamente. Essas questões são difíceis, advindas de precondições das transações em função das longas – e dispendiosas – barganhas para garantir a qualidade e as características desejadas ao bem ou ao serviço transacionado, ou ainda para evitar problemas quanto a pagamentos monetários. Já os custos de transação *ex post* referem-se a adaptações da relação a novas circunstâncias, tais como: custos de mal-adaptação, quando a transação não se processa da maneira planejada, como no caso do fornecimento de insumos e componentes que fogem aos padrões de qualidade ou aos prazos de entrega requeridos, determinando paralisações ou alterações no ritmo da produção; fabricação de produtos defeituosos; necessidades de manutenção de estoques elevados, etc.– custos vinculados a esforços de negociar e corrigir o desempenho das transações, que aparecem como um aumento dos custos indiretos ou como um redirecionamento de horas de trabalho de pessoal com funções produtivas para a realização de barganhas demoradas – ; custos de montar e manter estruturas de gestão que gerenciam as transações, referentes aos recursos humanos e aos materiais que uma empresa direciona para controlá-las e administrá-las.

<sup>3</sup> De acordo com Alchian e Woodward (1988, p.66), mesmo quando ambas as partes reconhecem a genuína boa-vontade da outra, percepções honestas, idéias e “visões de mundo” diferentes podem levar a disputas cuja resolução é dispendiosa. Isto ocorre quando a diversidade cognitiva faz com que os agentes tenham diferentes interpretações de uma determinada realidade (Pondé, 1994, p.22-23).

permeado de assimetria informacional e incerteza. Numa frase, disciplinam como o jogo é jogado.<sup>4</sup>

As instituições formais e informais são as fundações da vida social. Interações entre instituições e organizações determinam a direção da mudança institucional. Oportunidades aproveitadas pelos agentes políticos e econômicos de cada país no passado dependeram, como no presente e no futuro dependem, do desenvolvimento de organismos e organizações controlados por esses agentes, que, conforme evoluem, alteram as instituições. A persistência e a evolução de uma estrutura institucional básica mais ou menos apropriada promove, mais ou menos, a eficiência das atividades econômicas ou uma sociedade mais produtiva (North, 1995, p.18-19).

Boas instituições convivem com más instituições. Geralmente, as institucionais encontram-se evoluindo de forma incremental (a não ser nas revoluções e nas conquistas). Essas mudanças são capitaneadas por decisões políticas de conteúdos legislativos, administrativos e judiciais (neste último caso, no sistema de direito consuetudinário nos EUA e pelas jurisprudências no Brasil), e pelo próprio comportamento das instituições informais enraizadas nos costumes, nas tradições e nos códigos de conduta, muito mais resistentes ou impenetráveis às políticas deliberadas. Isto porque, seja nas relações familiares, seja nas relações sociais internas ou externas às atividades de negócios, as instituições informais provêm da informação transmitida socialmente, parte da qual pela herança cultural. Para Boyd e Richerson, cultura é a “[...] *transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza e la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta*” (apud North, 1995, p.55). A cultura é um fenômeno coletivo e sistêmico de longa duração e relativamente mais “durável” que as instituições formais.

A persistência de um marco institucional mais propício ao desenvolvimento é aquele em que os custos de transação sejam mais baixos, devido a seu efeito sobre os custos de mudança da produção. Junto com a tecnologia empregada, determinam os custos de transação e transformação (produção) que constituem os custos totais (North, 1995, p.16). Instituições carregam incentivos que determinam o grau de investimentos em capital produtivo, capital humano e o desenvolvimento tecnológico numa sociedade. Instituições mais ou menos apropriadas permitem às sociedades aproveitarem, mais ou menos, os benefícios da divisão do trabalho e sua extensão.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Organizações são jogadores, como grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim. Ex.: empresas, partidos políticos, associações, conselhos municipais, universidades, igrejas, sindicatos.

<sup>5</sup> “El cumplimiento obligatorio puede provenir de una represalia de una segunda parte. También puede ser resultado de códigos de conducta obligatorios internamente o de sanciones sociales o de una tercera parte coercitiva (el Estado). Lo cierto es que no podemos dar por sentado el cumplimiento obligatorio. Es, y siempre ha sido, el obstáculo crítico para aumentar la especialización y la división del trabajo. El cumplimiento obligatorio no significa ningún problema cuando en cumplir los acuerdos beneficia los intereses de la otra parte. Pero sin sanciones institucionales, la conducta de autointerés excluirá el intercambio complejo, porque la falta de certidumbre de la otra parte hallará que le conviene atenerse al convenio. El costo de la transacción reflejará la incertidumbre, pues incluirá un premio de riesgo, cuya magnitud traerá consigo la probabilidad de defección de la otra parte y el costo consiguiente para la primera parte. A lo largo de la historia, el modo de esta suma ha evitado en gran medida, un

A forma de organização econômica e industrial de um sociedade, seu crescimento, sua eficiência e produtividade, envolve um *trade-off* histórico entre a *densidade e a extensão da divisão de trabalho – e a conseqüente especialização entre empresas e organizações – e os custos de utilizar o “mercado” para transacionar bens, serviços e conhecimentos entre empresas e outras organizações*. Se esses custos de transação sociais são altos, a integração vertical da firma pode ser uma boa solução, o que diminui a especialização econômica na sociedade. Nesses termos, pode-se pensar que o fato de a estrutura industrial de um sistema econômico estar fundada por grandes empresas verticalizadas ou por pequenas empresas especializadas é grandemente influenciado pelos custos de transação (e pela estrutura tributária) das relações e interações entre as unidades fabris, e pela tecnologia.

A mudança econômica genuína resulta de mudanças: 1) na quantidade e na qualidade dos seres humanos; 2) no estoque de conhecimento humano aplicado particularmente no comando da natureza; e 3) no sistema institucional que define e delibera a estrutura de incentivos da sociedade. A estrutura institucional imposta em nossas vidas para reduzir incerteza, “[...] *is an accumulation of prescriptions and proscriptions together with the artifacts that have evolved as a part of this accumulation. The result is a complex mix of formal and informal constraints*” (North, 2005, p.01), enraizadas na linguagem, artefatos físicos (tecnologia) e crenças, que, juntos, definem o padrão de interação humana. A estrutura de obrigações/constrangimentos nos impõe regras de competição, modelando a forma como o jogo é jogado. A estrutura institucional será determinante se a estrutura competitiva induz o crescimento da eficiência ou a estagnação. “*Thus well-developed property rights that encourage productivity will increase market efficiency. The evolving structure of political and economic markets is the key to explaining performance*” (*ibidem*, p.01-02).

O sistema de valores, dogmas e instituições formais estáveis (direitos de propriedade, etc.), e que faz cumprir contratos, são os elementos catalisadores da fusão de interesses, necessários para a redução de custos de transação, para incentivos ao investimento produtivo e humano, para o desenvolvimento tecnológico, ou para qualquer outra possibilidade oriunda de tais relações e interações e do domínio sobre a natureza<sup>6</sup>. As características dos produtos,

---

intercambio complejo y por lo tanto ha limitado las posibilidades de crecimiento económico” (North, 1995, p.50).

<sup>6</sup> Marx (1996, p.140), por exemplo, diz que se pode falar de uma base *natural* da mais-valia desde que se desconsidere “[...] concepções místicas a essa produtividade do trabalho naturalmente desenvolvida”. Infere que, no entanto, a proporção dos “[...] setores da sociedade que vivem do trabalho alheio” cresce de forma absoluta e relativa com o desenvolvimento da força produtiva social do trabalho, bem como as necessidades em função desta. Abstraindo mais ou menos esse desenvolvimento, “[...] a produtividade do trabalho permanece ligada às condições naturais” (*ibidem*, 141). Quanto maiores as riquezas naturais de meios de subsistência, como a fertilidade do solo, a excelência do clima, etc. e de meios de trabalho como quedas d’água, rios navegáveis, madeira, carvão, metais, etc., e quanto menor o número de necessidades materiais naturais absolutamente satisfeitas, “[...] tanto menor o tempo de trabalho necessário para manutenção e reprodução do produtor. Tanto maior, portanto, pode ser o excedente de seu trabalho para outros, sobre aquele que realiza para si mesmo” (*ibidem*). Do mesmo modo, “[...] quanto menor for a parte da população trabalhadora exigida para a produção dos meios de subsistência necessários, tanto maior a parte dela disponível para outras obras” (*ibidem*). Mas de modo nenhum a excelência das condições naturais fornece sempre a *realidade* do mais-trabalho, mais-valia ou mais-produto. Estes continuam sendo apenas uma *possibilidade* frente tal quadro de natureza. Como Marx observa, “[...] não é a fertilidade absoluta do solo, mas sim sua diferenciação, a multiplicidade de seus produtos naturais, que constitui a base natural da divisão social do trabalho e estimula o homem, pela

o processo de produção e a tecnologia empregada na fabricação dos bens do conjunto de firmas que compõem uma economia são características importantes para seu crescimento e desenvolvimento. A tecnologia, a organização da e as relações de produção, o marco institucional básico e as instituições informais, atuando cada um sobre os demais, acabam por gerar a extensão da divisão do trabalho, o grau de flexibilidade e a produtividade geral do processo social de produção do sistema. Portanto, além da extensão do mercado e dos incentivos econômicos frente à escassez e à concorrência do sistema, o grau da divisão do trabalho do sistema econômico está vinculado à tecnologia e aos custos de transação sociais.

Em Adam Smith (1776), a riqueza das nações depende da amplitude do mercado e da extensão da divisão social do trabalho. O problema das trocas numa economia de mercado decorrente da propensão da natureza humana de trocar, negociar e permutar uma coisa por outra é resolvido por Smith pela compatibilização entre o interesse egoísta dos indivíduos e a maximização do bem-estar coletivo. Essa compatibilização eleva a extensão da divisão social do trabalho e o conseqüente aumento geral da produtividade do sistema econômico. De uma forma mais concreta, para cada indivíduo produzir mais tem que abrir mão de produzir todos os bens de que necessita, usar seu dinheiro para produzir bens os quais produz mais eficientemente, vendê-los no mercado em troca da liquidez monetária e comprar novamente nos mercados os bens de que necessita e ainda lhe sobrar um lucro! Mas que garantia existe de que ele conseguirá comprar o que precisa dos demais? O que garante que haverá tal harmonia de interesses entre os homens econômicos? Na verdade, o comum na sociedade é o conflito de interesses. Esse é o problema da cooperação em economia.

Na economia neoclássica, as estruturas políticas repressivas ou um Estado coercitivo torna-se desnecessário, dado que os mercados competitivos evitam o recurso à força ou à fraude. A competição determina os termos de troca, impossibilitando a sua manipulação por parte dos negociantes individuais. Todavia a atomização social constitui um pré-requisito para a concorrência perfeita indutora da harmonia de interesses. Por outro lado, em Hobbes, a

*[...] disorder arises because conflict-free social and economic transactions depend on trust and the absence of malfeasance. But these are unlikely when individuals are conceived to have neither social relationships nor institutional context – as in the “state of nature”. Hobbes contains the difficulty by superimposing a structure of autocratic authority (Granovetter, 1985, p.484).*

---

mudança das condições naturais, dentro das quais ele reside, à multiplicação de suas próprias necessidades, capacidades, meios de trabalho e modos de trabalho. A necessidade de controlar socialmente uma força natural, de administrá-la, começando por apropriá-la ou dominá-la mediante obras feitas pela mão do homem, desempenha papel decisivo na história da indústria” (*ibidem*). Diferentes condições naturais de trabalho em países diferentes também atuam sobre as necessidades básicas sociais e sobre a cultura dos povos. Um país que tem solo fértil, natureza demasiado pródiga e clima ameno (tropical), onde a produção de alimentos é fácil, farta, e a população necessita de menos roupa, o tempo de trabalho necessário é menor, *coeteris paribus*, que num país de clima temperado, onde a riqueza natural ou o que se pode extrair dela é menor e se necessita de mais roupas. “Não é”, diz Marx, “[...] o clima tropical com sua exuberante vegetação, mas a zona temperada, a pátria do capital” (Marx, 1996, p.142). No primeiro caso, “[...] ela (a natureza) não faz de seu próprio desenvolvimento uma necessidade natural” (*ibidem*), pois torna o povo despreocupado, orgulhoso, dado a todos os excessos e a muito tempo de ócio. No segundo, onde é premente o domínio do homem sobre a natureza, desenvolve-se o cuidado, a perícia, a sabedoria política, pois o solo precisa ser mais bem cultivado do que onde ele é mais fértil.

Mas como as instituições então solucionam o problema da cooperação? Como realizar o potencial econômico das utilidades do comércio em um mundo de alta tecnologia, de grande especialização e extensão da divisão do trabalho caracterizado pela troca impessoal, em que muitos indivíduos, sem se conhecerem, trocam mercadorias? São as instituições que asseguram a cooperação entre as duas partes, onde uma terceira parte (o Estado coercitivo) comporta-se como árbitro para o cumprimento obrigatório dos contratos, designando castigo e sanções que se transmutam em bens públicos. Segundo North (1995, p.82-83),

*[...] el cumplimiento obligatorio por una tercera parte significa el desarrollo del Estado como una fuerza coercitiva capaz de monitorear derechos de propiedad y hacer cumplir contratos, pero el caso es que de momento nadie sabe cómo crear tal entidad. Ciertamente con un supuesto conductual que maximice estrictamente la riqueza resulta difícil crear tal modelo... En pocas palabras, si el Estado posee la fuerza coercitiva, entonces quienes rijan al Estado usarán esa fuerza en su propio interés a expensas del resto de la sociedad.*

Há grande diferença entre as regras do jogo, como o jogo é jogado e a neutralidade relativa do árbitro nas nações desenvolvidas e nas do Terceiro Mundo. Nos primeiros, sistemas judiciais eficientes contam com uma legislação bem especificada (inclusive formas constitucionais para restringir o exercício tirânico do poder político), e, em geral, se confia nos méritos de um caso mais do que em “doações” particulares que possam influir nos resultados. Nos segundos, ao contrário, o cumprimento obrigatório é incerto, não só pela ambiguidade da doutrina legal (custos de medição), mas também pela incerteza a respeito da honestidade e da integridade dos juízes (North, 1995, p.82) e pela demora do processo judicial. Como exemplo, segundo o autor,

*(L)a historia económica de los Estados Unidos ha sido caracterizada por un sistema político federal, de frenos y equilibrios, y una estructura básica de derechos de propiedad que han alentado la contratación a largo plazo que es esencial para la creación de mercados de capitales y de crecimiento económico (ibidem, p.151).*

O marco teórico da NEI, de Douglass North, portanto, deixa claro que os países do Terceiro Mundo têm custos de realizar transações muito maiores que os dos países desenvolvidos, como EUA, Alemanha, Inglaterra, França e Japão, cujos marcos institucionais são as chaves do êxito relativo dessas economias. Esse resultado idealizado deve-se a que os custos de transação mais elevados, devido à falta ou à ausência de salvaguardas formais aos direitos de propriedade, restringem as atividades econômicas às trocas especializadas baseadas em códigos de conduta *particulares* e *personais* de negociantes que proporcionam tipos autorreforçadores de contratos nas economias subdesenvolvidas. Isso se deve porque, quanto mais elevados sejam os custos de transação, mais as partes contratantes invocaram limitações informais para que deem forma às trocas. Altos custos de transação também incentivam o crescimento da economia informal, o comércio, as atividades *rent-seekers* e o mercado negro.

Um exemplo clássico interessante fornecido por Coatsworth (*apud* North, 1995, p.151) sobre o meio institucional do México no século XIX ilustra o problema:

*La naturaleza intervencionista y generalmente arbitraria del medio institucional obligo a todas las empresas, urbanas o rurales, a operar de un modo altamente politizado, valiéndose de redes de parentesco, influencia política y prestigio familiar para ganar un acceso privilegiado a los créditos subsidiados, para valerse de estrategias y ventajas*

*para conseguir mano de obra, para cobrar deudas o hacer cumplir contratos, para evadir impuestos o esquivar a los tribunales y para defender o afirmar tener títulos de tierras. El éxito o el fracaso en la arena económica dependían siempre de la relación del productor con las autoridades políticas – funcionarios locales para arreglar las cosas inmediatas y el gobierno central de la colonia para las interpretaciones favorables de la legislación así como su intervención en el nivel local donde la situación lo exigía. La pequeña empresa excluida del sistema de los privilegios corporados y de los favores políticos, se vio forzada a operar en un estado permanentemente de semiclandestinidad, siempre al margen de la ley, a merced de funcionarios de segundo orden, nunca a salvo de actos arbitrarios y nunca protegida contra los derechos de los más poderosos.*

A citação acima oferece duas conclusões importantes e complementares. A primeira diz respeito a sociedades que viveram ou vivem sob a égide de tradições *personalistas* e concepções ideológicas e ético-religiosas que não incentivam a racionalização geral dos modos de vida, seja na economia, seja na organização política, seja nas ciências ou no conhecimento aplicado.<sup>7</sup> A segunda refere-se aos incentivos que o marco institucional desempenha na conformação de atitudes e conhecimento que são codificáveis.

A primeira conclusão é que há uma contradição, pelo menos teórica, entre as sociedades em que as trocas são fundadas em relações *impessoais*, reguladas legalmente por instituições que garantem direitos de propriedade e a cooperação social necessária, e aquelas em que as trocas são fundadas em relações *pessoais* ligadas a valores efetivos e tradicionais que não permitem a cooperação ou organização cívica e a cooperação necessária ao desenvolvimento das trocas e a racionalização dos modos de vida. Estas seriam relativamente menos eficientes que as formas de organização fundadas em relações *impessoais*, porque os custos de transação são maiores.

A segunda conclusão deriva da constatação de que determinado marco institucional premia e direciona as atividades econômicas, a geração e aquisição de conhecimentos e suas especializações através dos incentivos interconstruídos em tal marco. Essa direção será o fator decisivo do desenvolvimento de longo prazo de uma sociedade. Também não se pode perder de vista que as idéias e ideologias, dada a complexidade do ambiente, determinam as percepções e interpretações dos indivíduos do mundo que os cerca e suas decisões. Os modelos mentais subjetivos dos empresários políticos e econômicos que comandam organizações moldam, assim, suas percepções, que dão lastro a mudanças institucionais

---

<sup>7</sup> A análise institucionalista de Douglass North nesse ponto, certamente, é compatível com a sociologia compreensiva de Max Weber, que relaciona, de forma causal, a emergência do espírito capitalista à ética calvinista, principalmente como um todo que caracteriza uma racionalização geral do modo de vida, papel que, nas ciências, se expressa no desencantamento fundamental do mundo. Um “*ethos*” orientador que se manifesta na religião (ética protestante) e na economia (espírito do capitalismo), que confere a responsabilidade e liberdade específica do agir humano, seja referente às concepções éticas do dever baseada na fé religiosa, seja na mentalidade econômica capitalista da burguesia ocidental. Essa racionalização fim dos modos de vida, por outro lado, expressa-se em aparente contradição teórica com o comportamento racional referente a valores, afetivo e tradicional, próprio de uma ética moral, uma ética de comportamento “irracional”. Por exemplo, North diz que “(E)s un hecho que la vida intelectual durante la Edad Media fue dominada en Occidente, en lo que respecta al aprendizaje, por la iglesia, e inclusive hoy en día en muchas partes del mundo las ideologías son intolerantes en diversos grados con el desarrollo del conocimiento puro. La forma en que se desarrolla el conocimiento influye en las percepciones que tiene la gente sobre el mundo que la rodea y por consiguiente en la forma en que racionaliza, explica y justifica ese mundo, lo cual a su vez influye en los costos de los contratos. Las percepciones de la gente acerca de que la estructura de las reglas del sistema es justa, reduce costos; igualmente, su percepción de que el sistema es injusto eleva los costos de contratación (debido a los costos de medición y cumplimiento obligatorio de los contratos)” (North, 1995, p.103).

frente a oportunidades econômicas decorrentes de mudanças de preços relativos na economia e a inovações para melhorar suas posições econômicas ou políticas.

Nesses termos, na análise de North há uma endogeneização das mudanças institucionais, pois as organizações tramadas no tecido institucional vigente têm interesses em perpetuá-lo, dando direção às mudanças presentes e futuras em função da dependência da trajetória histórica (*path dependent*) da fundação e das mudanças passadas de um marco institucional. Tal dependência da trajetória da evolução institucional caracteriza-se pela mudança incremental nas instituições, cuja velocidade depende do grau de competição entre organizações e seus empresários, onde intencionalidade e consciência (racionalidade limitada), como visto, emergem como produto de um aprendizado social para reduzir incertezas da interação humana. Tais interesses atuam sobre uma rede interdependente de uma matriz institucional, produzindo externalidades e rendimentos crescentes para permanência e perpetuação das normas legais e instituições informais.

Os constrangimentos institucionais acumulam-se com o tempo, e é a cultura de uma sociedade que estrutura cumulativamente regras e normas (e crenças) que nós herdamos do passado que dá forma a nosso presente e influencia nosso futuro. As instituições mudam, geralmente, de forma incremental, porque os empreendedores políticos e econômicos percebem oportunidades novas ou reagem às novas ameaças que afetam seu bem estar. A mudança institucional pode resultar da mudança nas regras formais, nas normas informais, ou em qualquer uma destas. A estrutura político-econômica de uma sociedade e a maneira que evolui é a chave cujas escolhas importam e como conspiram para dar forma a políticas (North, 2005).

### **3. CIVILIZAÇÃO A MOLDAR OU A CRIAR?**

A versão weberiana da interpretação do Brasil hoje hegemônica nas ciências sociais e na opinião pública, inaugurada por Raymundo Faoro no seu livro “Donos do Poder”, considera que o atraso do Brasil em relação às nações desenvolvidas deve-se a um vício de gênese da nossa colonização: notadamente a herança do Estado patrimonialista português, cujas estruturas teriam sido reforçadas com seu transplante puro e com a transmigração da Coroa portuguesa para Brasil no início do século XIX, transformando-se em modelo mental e político-jurídico a partir do qual se instituíram a Independência, o Império e a República no Brasil.

Para tal interpretação, um conjunto de privilégios sacramentados pela Igreja ibérica e reconhecidos de forma legal e tradicional na sociedade portuguesa seria o cimento da solidariedade de interesses entre, de um lado, o Estado patrimonial de dominação política e, do outro, seu filho, o estamento<sup>8</sup>. A forma de domínio político do Estado patrimonial e do

---

<sup>8</sup> “O Estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia. É a própria soberania que se enquista, impenetrável e superior, numa camada restrita, ignorante do dogma do predomínio da maioria. Não há, entretanto, mesmo quando ainda não se consagram os princípios democráticos, o governo isolado, absolutamente alheio ao povo:

estamento projeta-se de cima para baixo, pela autonomia do Estado em relação à sociedade civil, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, que se projeta de baixo para cima. Em Portugal, todo empreendimento comercial e marítimo é obra ou concessão do Estado e do estamento; a realidade jurídica é ininterruptamente um espectro do poder político. Sob o capitalismo de Estado politicamente orientado, “[...] onde os cargos são para os homens e não os homens para os cargos” (Faoro, 1984, p.58) – o que marca o caráter pessoal da distribuição de cargos no Estado patrimonialista –, as elites econômicas portuguesas e brasileiras sempre clamam por ação, planos e proteção do Estado, tecido no alto, no seio do estamento, para os saltos de modernização e progresso, queimando etapas.<sup>9</sup> “O aparelhamento do Estado por regulações de ordem econômica no sistema colonial sobre as exportações e o comércio, além de ganglionar as riquezas da colônia, instituiu a pele patrimonialista dos monopólios sociais e da sociedade de castas e colocou a burguesia sob o apêndice da nobreza, que se assenhoreia. A criação da realidade pela lei, pelo regulamento, a criação do Estado antes de ter povo é prática repetida no Império e na República, organização administrativa no modelo de ação do estamento. Ademais, o respeito à moral de dominação patrimonialista se enraizou nas mentes e na orientação inconsciente (irracional) das ações econômicas e políticas dos indivíduos, como a servidão, a disciplina, a acomodação e a negociação. A passagem seguinte dá a cor assombrosa da interpretação faoriana do Brasil: com a transplantação da corte na colônia em 1808 ela

[...] aglutina no Rio de Janeiro, a camada funcionária e faminta de empregos, sob patrocínio maior de domínio, reunindo explorados e exploradores no mesmo solo. O nascente antagonismo entre colônia e metrópole quebra-se sob a mole devoradora de fidalgos, concentrando a soberania, a velha e a emergente, sob o trono. A nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca estes de títulos e das graças aristocráticas. A corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluida realidade americana: criar um Estado e suscitar as bases econômicas da nação. Sob o império de sua estrutura secular, amoldada ao sistema absoluto de governo, lançará sobre a colônia uma pesada túnica, fio a fio costurada, capaz de disciplinar a seiva espontânea, mantido o divórcio entre a camada dominante e a nação dominada, tímida, relutantemente submissa. As transações, as acomodações, as dilatações serão o método de ajustamento entre uma e outra corrente, disfarçadas na condução das obras modernizadoras do alto, de cima, tiranicamente, espetacularmente, com a ilusão do progresso súbito (Faoro, 1984, p. 249).

Faoro realiza uma análise de longo prazo, principalmente sobre durabilidade temporal e a-histórica das más instituições políticas e sociais e suas resistências a mudanças. Nas palavras do próprio Faoro (2004, p.733), “[...] (d)e D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo.” A sobranceira independência do Estado sobre a nação, em que prevalece o capitalismo politicamente orientado, antes e depois

---

o recíproco influxo entre a maioria e minoria, mesmo nas tiranias mais cruas, responde pela estabilidade dos regimes políticos” (Faoro, 1984, p.88-89).

<sup>9</sup> “Quem dita o rumo é a economia mundial, forçando a ela se adaptar... A empresa particular, pobre de recursos e de substância para acompanhar a corrida, se arrima no Estado, que, ao tutelá-la, a regula interiormente, sob cuidados do estado-maior de domínio, que a provê e lhe estimula os passos... A sincronia do ritmo força a queimar etapas, em saltos que deixam, atrás de si, muitos resíduos obsoletos, incapazes de mudar sua fisionomia interior. Este quadro tem muitos séculos: séculos portugueses e séculos brasileiros, todos unidos sob a mesma linha, intangível ao corte, à renovação e ao desaparecimento” (Faoro, 1984, p.88).

da independência, ao domar o mundo dos interesses privados e inibir a livre-iniciativa, teria comprometido a história das instituições com a garantia frágil dos direitos de propriedade e levado à protelação da (ir)racionalidade política e social pessoal da burocracia em prejuízo da racional-legal (impessoal), pois não interessa a esse Estado patrimonial, mesmo no capitalismo, instituir uma ordem jurídica impessoal e universal baseada na igualdade do indivíduo perante a lei que possibilitasse aos agentes econômicos a racionalização de suas ações e o livre desenvolvimento de suas potencialidades.

Esse quadro dos séculos da história econômica do Brasil sugere que “regras do jogo” não estáveis e o caráter pessoal das relações político-sociais imperariam desde cedo na economia brasileira. Essas regras são marcadas pelo personalismo particularista, que mistura esfera pública com privada, e atendem o subjetivismo daqueles que detêm o poder político para distribuição de benesses, cargos públicos, privilégios e apropriação de monopólios sociais. Também nesse ambiente moral, a burocracia estatal torna-se presa fácil nas redes da iniciativa privada, capturada para fornecer favorecimento em licitações, regulações, concessões, crédito do Estado, etc., transformando as esferas do poder em “balcão de negócios”, o que, por sua vez, aumenta, em muito, os custos de transação e transformação da sociedade.

Da mesma forma, nessa interpretação os brasileiros estão submetidos a um sistema político de cooptação sobreposto ao de representação, uma sociedade estamental igualmente sobreposta à estrutura de classes, o primado do direito administrativo sobre o direito civil, a forma do indivíduo como um ser desprovido de iniciativa e sem direitos diante do Estado maior de domínio patrimonial. “O poder... tem donos (o patriciado), que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre.<sup>10</sup> O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios,... e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos...” (Faoro, 2004, p.748).

Na corrida atenta do quadro administrativo – de pele nobre de toga e título, formado política e socialmente no Estado patrimonial –, para modernização e desenvolvimento econômico do País, fazem-se reformas legislativas e planos artificiais para acelerar antecipadamente a vida social e a economia, promulgam-se leis antes dos fatos; caminho conhecido como política silogística: “[...] é uma pura arte de construção no vácuo. A base são as teses, e não os fatos; o material, idéias, e não homens; a situação, o mundo e não o país; os habitantes, as gerações futuras, e não as atuais” (Nabuco *apud* Faoro, 2004, p.745). A contradição histórica é que

---

<sup>10</sup> Para Luiz Werneck Vianna (1999, p.36), a versão de Faoro da explicação do Brasil “[...] procura contrapor a dimensão da *física* dos interesses à *metafísica* brasileira, historicamente centrada na idéia de uma comunhão entre o Estado e a nação, investido aquele da representação em geral da sociedade e do papel de intérprete das suas expectativas de realização, e sobretudo na noção de que o interesse do particular, para ter sua legitimidade plenamente reconhecida, deva se mostrar compatível com o da comunidade nacional. O capitalismo brasileiro, originário dessa metafísica, seria, pois, politicamente orientado, uma modalidade patológica de acesso ao moderno, implicando uma modernização sem prévia ruptura com o passado patrimonial, o qual, ademais, continuamente se reproduziria, na medida em que as elites identificadas com ele deteriam o controle político do processo de mudança social. O Estado neopatrimonial, ao restringir a livre manifestação dos interesses e ao dificultar, com suas práticas de cooptação, a sua agregação em termos sindicais e, principalmente, políticos, favoreceria a preservação das desigualdades sociais crônicas ao país”.

(A) cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa... A máquina estatal resistiu... ao contato de um desafio novo... Em lugar da renovação, o abraço lusitano produziu uma *social enormity*, segundo a qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem. Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse. O fermento contido, a rasgadura evitada gerou uma civilização marcada pela veleidade, a fada que presidiu ao nascimento de certa personagem de Machado de Assis, claridade opaca, luz coada por vidro fosco, figura vaga e transparente, trajada de nevoas, toucada de reflexos, sem contornos, sombra que ambula entre as sombras, ser e não ser, ir e não ir, a indefinição das formas e da vontade criadora. Cobrindo-a, sobre o esqueleto de ar, a túnica rígida do passado inexaurível, pesado, sufocante (Faoro, 2004, p.748).

Nessa interpretação, romper com esse estado de coisas seria promover uma reforma política que abrisse o Estado à diversidade dos interesses manifestos na sociedade civil. O Estado teria o papel democrático na administração e na composição dos diferentes e contraditórios interesses socialmente explicitados para remover a velha tradição *metafísica* brasileira, cuja dinâmica benfazeja traz consigo maior igualdade social, que estaria comprometida com a noção de uma sociedade hierárquica e desigual (Vianna, 1999, p.36).

Segundo Werneck Vianna (*ibidem*),

(A) leitura do tema do patrimonialismo em Weber, ao voltar-se para o paradigma do Oriente clássico, onde não se conheceu o direito à propriedade individual, direito que, desde os gregos, nasce com o Ocidente, é então prisioneira do ângulo das instituições políticas, crucialmente do Estado, e é daí que provém sua ênfase na reforma política e não na reforma social. Desse eixo explicativo deriva uma das principais controvérsias da literatura, opondo, de um lado, os que advogam, desde Tavares Bastos aos constituintes de 1891 e aos adeptos de hoje da reforma política como base prévia para a modernização do país, que o país legal deva mudar o país real, e, de outro, os que invertem o sentido dessa proposição.

Em linhas gerais, North parece concordar com Faoro a respeito das condições iniciais do atraso e da posterior dependência da trajetória da evolução institucional no Brasil, notadamente nossa herança muito antiga de controles burocráticos centralizados e percepções ideológicas correspondentes na América espanhola e na América portuguesa:

*El el caso de los Estados Unidos, la Constitución encarnó la herencia de las normas políticas y económicas de Inglaterra, y posteriormente coloniales, complementadas por un modelo ideológico congruente con los problemas en cuestión. En el caso de Hispanoamérica se impuso un conjunto ajeno de normas sobre una herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados y de percepciones ideológicas correspondientes. En consecuencia, los esquemas federales latinoamericanos y los esfuerzos de descentralización no funcionaron recién declarada la independencia. La reversión gradual, país por país, al control centralizado burocrático caracterizó a Hispanoamérica en los siglos XIX y XX. La persistencia de la pauta institucional que había sido impuesta por España y Portugal siguió desempeñando un papel fundamental en la evolución de las políticas latinoamericanas y sus percepciones, así como en cuanto a distinguir y diferenciar la historia de este continente, a pesar de la imposición después de la independencia de un conjunto de normas similares a las de tradición institucional inglesa que dieran forma a la vía de los Estados Unidos (North, 1995, p.135).*

Não obstante, para os dois autores, Raymundo Faoro e Douglass North, a imposição de um conjunto de regras formais a uma cultura cujas restrições informais não são coerentes com o novo conjunto de regras formais é a receita para o fracasso político e econômico. Nos EUA, o conjunto de institucionais formais e informais é compatível, enquanto, no Brasil, onde o vício de origem do Estado patrimonial brasileiro será o fio condutor dos modelos mentais e

subjetivos dos empresários políticos e econômicos, mesmo com a imposição do conjunto de normas similares de tradição inglesa com a independência, não há essa compatibilidade. Para que houvesse tal compatibilização, o país real deveria mudar o país legal, destravando os limites que evitam as rasgaduras, contêm o fermento espontâneo da vida social, sufocam a economia e abafam a cultura brasileira.

#### 4. O PERSONALISMO COMO MATRIZ DO INTERESSE NO BRASIL

Para os povos da Península Ibérica, o valor de um homem mede-se pela “[...] extensão em que não precise depender dos demais, em que não necessite de ninguém, em que se baste” (Holanda, 2008, p.32). Mas a consequência do extremo de tal cultura da personalidade é a falta de coesão da vida social, evidência da fraqueza de todas as associações que impliquem solidariedade e ordenação espontânea nesses e entre esses povos. “Em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo estável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (*ibidem*). Nesses termos, formou-se, em Portugal e, posteriormente, no seu herdeiro ocidental, uma aristocracia permeável na troca recorrente de indivíduos da classe popular que se ilustram e vice-versa. O prestígio, o mérito pessoal pelo esforço, capacidade e responsabilidades individuais, as conquistas, os altos feitos, a abundância dos bens materiais e de cativos<sup>11</sup>, o ócio conspícuo e letrado vale mais, na verdade, do que a herança do nome (filho d’algo – fidalgo) e sangue.

Foi essa mentalidade, justamente, que se tornou o maior óbice, entre eles, ao espírito de organização espontânea, tão característica de povos protestantes, e sobretudo de calvinistas... Nas nações ibéricas, à falta dessa racionalização da vida, que tão cedo experimentaram algumas terras protestantes, o princípio unificador foi sempre representado pelos governos (*ibidem*, p.37-38).

Nesses termos, o Estado centralizado no poder absoluto do rei e na burocracia estamental portugueses *parecem* ser mais uma virtude para as conquistas ultramarinas do que uma imposição e indisposição dos portugueses para as aventuras.

Como nos ensina Sergio Buarque, “[...] a experiência e a tradição ensinam que toda cultura só absorve, assimila e elabora em geral traços de outras culturas, quando estes encontram uma possibilidade de ajuste aos seus quadros de vida” (Holanda, 2008, p.40). Assim, uma tradição longa e viva associa o Brasil a Portugal, bastante viva para nutrir uma alma comum expressa em nossas instituições, nossas idéias e na forma da nossa cultura; “[...] o resto foi matéria que se sujeitou mal ou bem a essa forma” (*ibidem*). Por isso “[...] somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra” (*ibidem*, p.31).

Nesses termos, o eixo da interpretação de Sergio Buarque das raízes do atraso do Brasil em relação a outras nações gira em torno não do vício de origem da herança do Estado

---

<sup>11</sup> “(E)mpleado no trato social dos senhores, o escravo também constitui um artigo de luxo. Um dos traços mais arraigados da sociabilidade luso-brasileira consiste no hábito de considerar o número de empregados domésticos como sinal de riqueza” (Alencastro, 2000, p.38). Martin Pena – em meados do século XIX, quando a população livre do Rio de Janeiro se impregnava dos costumes difundidos pela Europa burguesa e industrial – “[...] põe em cena um jovem grã-fino fluminense que levara um presente para a sua noiva dentro de um grande cesto. E qual era o presente ali enfiado? Um pajem para a moça: um escravo de sete para oito anos, de tanga azul e carapuça encarnada” (*ibidem*, p.39).

patrimonialista português, mas da matriz do interesse: a marca de um personalismo privatista impregnado nas relações familiares, nas relações sociais, na política e na economia antípoda à formação da cultura cívica e da democracia na sociedade brasileira. A incapacidade de livre e duradoura associação do brasileiro expressa-se por motivos e interesses que orientam não uma mentalidade econômica capitalista da burguesia ocidental moderna, racional, disciplinadora, ordenadora, mas uma ética moral de valores efetivos e tradicionais que orientam um comportamento “irracional”:

(E)m sociedades de origens tão nitidamente personalistas como a nossa, é compreensível que os simples vínculos de pessoa a pessoa, independentes e até exclusivos de qualquer tendência para a cooperação autêntica entre os indivíduos, tenham sido quase sempre os mais decisivos. As agregações e relações pessoais, embora por vezes precárias, e, de outro lado, as lutas entre facções, entre famílias, entre regionalismos, faziam dela um todo incoerente e amorfo. O peculiar da vida brasileira parece ter sido, por essa época, uma acentuação singularmente energética do efetivo, do irracional, do passional, uma estagnação ou antes uma atrofia correspondente das qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras. Quer dizer, exatamente o contrário do que parece convir a uma população em via de organizar-se politicamente (Holanda, 2008, p.61).

Uma ordenação da vida construída em laços pessoais, com base em valores familiares, na amizade e no parentesco, serviu à fundação da estrutura da sociedade colonial, uma civilização de raízes rurais, estruturada nas relações de produção do emprego do braço escravo e na exploração extensiva e perdulária das terras de lavoura (latifúndio) na colônia e mesmo depois dela;<sup>12</sup> a mesma ordenação funcional que orientou o plácido comportamento do português para o êxito da empresa colonial diante de dificuldades naturais hostis do novo mundo americano, que se limita a se opor ao mínimo aos costumes: misturou seu sangue azul com indígenas e com negros para povoar a nova terra, aprendeu a comer farinha de mandioca, porque não havia trigo para fazer pão. Um modelo mental impróprio de uma vontade criadora e racional da criação e emprego de tecnologia ou do traço retilíneo na edificação das cidades.<sup>13</sup> Nisso Sergio Buarque parece concordar com Gilberto Freire: “[...] (a) formação patriarcal do Brasil explica-se, tanto nas suas virtudes como nos seus defeitos, menos em termos de “raça”

---

<sup>12</sup> “[N]os domínios rurais, é o tipo de família organizada segundo as normas clássicas do direito romano-canônico, mantida na península ibérica através de inúmeras gerações, que prevalece como base e centro de toda organização. Os escravos das plantações e das casas, e não somente escravos, como os agregados, dilatam o círculo familiar e, com ele, a autoridade imensa do pater-famílias [...] [Na] nossa sociedade colonial, foi sem dúvida a esfera doméstica aquela onde o princípio de autoridade menos acessível se mostrou às forças corrosivas que de todos os lados o atacam. Sempre imerso em si mesmo, não tolerando nenhuma pressão de fora, o grupo familiar mantém-se imune de qualquer restrição ou abalo [...]. Nesse ambiente, o pátrio poder é virtualmente ilimitado e poucos freios existem para sua tirania [...]. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios a comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” (Holanda, 2008, p.81-82).

<sup>13</sup> Nesse ponto, Faoro e Holanda parecem concordar. A concepção dominante do reino, embalada na Contra Reforma até as reformas iluministas de Pombal, foi a da escolástica, aristotélica e tomista. Como reflexo da mentalidade tomista lusitana, “com o silogismo aristotélico, desdenhoso da ciência natural”, emperrou o nascimento da ciência às necessidades práticas do país; a absorção tardia do pensamento importado, a realidade tumultuária, “[...] levou ao atraso científico e ao enrijecimento do direito, ao serviço, ambas as fraquezas, do estado-maior de domínio. A utilização técnica do conhecimento científico, uma das bases da expansão do capitalismo industrial, sempre foi em Portugal e no Brasil, fruta importada” (Faoro, 1984, p.63).

e de “religião” do que em termos econômicos, de experiência de cultura e de organização da família, que foi aqui a unidade colonizadora” (Freyre *apud* Silva, 2004, p.206).<sup>14</sup>

A família como instituição foi o cerne na consolidação do modelo mental do brasileiro e nos vínculos que se estabeleceram no conjunto das relações sociais, políticas e econômicas. Esse modelo mental do período colonial enraizou-se em nossa cultura, desenvolvendo um arranjo institucional tipicamente patriarcal e contraditório: a vontade de mandar (senhor) e a disposição para cumprir ordens (escravo),<sup>15</sup> por sua vez dominação temperada ou adocicada com personalismo. A transfusão dessa instituição personalista do particularismo familiar caracteristicamente efetiva para a esfera dos negócios não permite uma adequada racionalização típica de relações impessoais; o freguês ou cliente há de assumir, de preferência, a posição de amigo, conduta rígida e típica ideal (tipo ideal) completamente contra a aplicação das normas de justiça, de quaisquer prescrições legais e de confiabilidade institucional redutoras de custos de transação.

Nesses termos, rivalidade e prestância prevaleceram sobre competição e cooperação como padrões de comportamento, onde não importa, embora de modo inverso, o objetivo material comum (separação ou união entre si), e sim o “[...] dano (rivalidade) ou benefício (prestância) que uma das partes possa fazer à outra” (Holanda, 2008, p.61).

Depreende-se da análise de Sergio Buarque que as motivações e orientações do comportamento enraizadas ou institucionalizadas no efetivo e no tradicional são culturalmente adquiridas e selecionadas por processos de aprendizagem e de seleção natural de convivência social. O ócio e o consumo ostentatório no período colonial e mesmo depois, por exemplo, eram sinônimos de nobreza e prestígio social, comportamentos extremamente antagônicos ao odioso trabalho manual e ao lucro torpe, condições para o não enquadramento na burocracia do Estado e na nobreza. A disposição hierárquica no Estado português e, por sua vez, de prestígio social, obedecia à ordem da filosofia tomista<sup>16</sup>. Nesses termos, é a busca da salvação da alma e a emulação estética e odiosa dos bens materiais e a busca de privilégios sociais entre as famílias, facções que parecem ser o motor da busca da honorabilidade pecuniária,

---

<sup>14</sup> Segundo Silva (2004, p.206), “[...] no prefácio à segunda edição de Casa grande & senzala, Freyre admitiu que, sob influência de Boas, aprendeu a diferenciar raça e cultura, efeitos genéticos e influências sociais, herança cultural e de meio e, o que nunca é dito, a reconhecer os acertos do materialismo histórico, o papel da produção econômica na fundamentação cultural”.

<sup>15</sup> “O efeito da instituição servil sobre que se assentava a nossa organização social, era tão poderosa e por forma tal amolecera a fibra brasileira, enrijada nas lutas contra a natureza, que conforme observavam com critério Spix e Martius, muito mais que o gosto das artes, ciência e indústria, fez o contato europeu desenvolver-se no Reino Ultramarino o gosto do conforto, do luxo e dos encantos da vida social” (Oliveira Lima *apud* Faoro, 1984, p.258).

<sup>16</sup> De fato, conforme Holanda (2008, p.33), “[N]a escolástica da Idade Média... a hierarquia do pensamento subordinava-se a uma hierarquia cosmogônica. A coletividade dos homens na terra era uma simples parábola e espelhava palidamente a cidade de Deus. Assim, na filosofia tomista, os anjos que compõe as três ordens da primeira hierarquia, os Querubins, os Serafins e os Tronos, são equiparados aos homens que formam o *entourage* imediato de um monarca medieval: assistem o soberano no que ele realiza por si mesmo, são seus ministros e conselheiros. Os da segunda hierarquia, as Dominações, as Potências e as Virtudes, são, em relação a Deus, aquilo que para um rei são os governadores por ele incumbidos da administração das diferentes províncias do reino. Finalmente, os da terceira hierarquia correspondem, na cidade temporal, aos agentes do poder, os funcionários subalternos”.

moral que também orienta parte do comportamento dos estamentos senhoriais desde cedo, na política brasileira.

O patrimonialismo é marca da sociedade para Sergio Buarque, e não do Estado, como em Faoro, e, por isso mesmo, nessa versão interpretativa, ela comparece como dimensão analítica, em particular na sua questão das nossas raízes rurais, e como esses valores paroquiais expressos em tal modelo mental patriarcal penetram no Estado sob a forma do patrimonialismo:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios público e do privado... Para o funcionário patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos... No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicado a interesses objetivos e fundado nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas (Holanda, 2008, p. 146).

O hábito mental personalista do português encontrou no Brasil condições criadas nas relações de produção, notadamente no grande latifúndio monocultor e no trabalho escravo, para se impregnar psicologicamente como moral orientadora das relações sociais e políticas dos estamentos dominantes e definir a trajetória institucional do Brasil após o final do período colonial. A inércia psicológica e social desses valores efetivos e tradicionais chocados nas relações familiares e transmutados para as esferas políticas e burocráticas do Estado, por outro lado, são contraditórios com as instituições requeridas para o desenvolvimento de uma economia capitalista eficiente e moderna. Esta requer, pelo menos teoricamente, um Estado “imparcial” e “justo”, garantidor das salvaguardas formais dos direitos de propriedade e regras do jogo estáveis fundadas em mecanismos impessoais de regulação legal dos mercados de bens produtivos, de consumo, de capitais, e do próprio mercado político caracteristicamente imperfeito, a fim de abolir o caráter “curto prazista” dos contratos.

Cabe ressaltar, que na visão de Sergio Buarque, as mudanças necessárias são de ordem profunda no conjunto social. O rearranjo e a reforma social devem liquidar com a retrógrada ordem colonial e patriarcal impregnada nos valores morais, sociais e políticos:

Escapa-nos esta verdade de que não são as leis escritas, fabricadas pelos juriconsultos, as mais legítimas garantias de felicidade para os povos e de estabilidade para as nações. Costumamos julgar, ao contrário, que os bons regulamentos e a obediência aos preceitos abstratos representam a floração ideal de uma apurada educação política, da alfabetização, da aquisição de hábitos civilizados e de outras condições igualmente excelentes. No que nos distinguimos dos ingleses, por exemplo, que não tendo uma constituição escrita, regendo-se por um sistema de leis confuso e anacrônico, revelam, contudo, uma capacidade de disciplina espontânea sem rival em nenhum outro povo (Holanda, 2008, p. 178).

## 5. NAÇÃO E ESTADO BRASILEIROS: QUE CIVILIZAÇÃO CAPITALISTA É POSSÍVEL?

Com a independência, sob as influências do liberalismo, instaura-se a formação da sociedade nacional, principalmente com a autonomização política interna: “[...] o poder deixará de se manifestar como *imposição de fora para dentro, para organizar-se a partir de dentro*” (Fernandes, 1975, p.31). Instaurada a independência, outra polarização que o liberalismo associava, no plano ideológico e utópico, foi a construção de um Estado nacional. Para Florestan Fernandes (*ibidem*, p.35), o Estado constituiria “[...] a única entidade que podia ser manipulável desde o início [...] com vistas à sua progressiva adaptação à filosofia política do liberalismo”. Entretanto ambos, a formação da sociedade nacional e a construção do Estado nacional, perderam inicialmente seu caráter revolucionário. A “revolução encapuçada” foi o caráter de todo o processo, “[...] graças ao predomínio de influências histórico-sociais que confinavam a profundidade da ruptura com o passado. O estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o substrato material, social e moral, que iria perpetua-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional” (*ibidem*, p.33).<sup>17</sup> Ou seja, Fernandes combina o moderno com o atraso na sua análise: a forma moderna do Estado de arquitetura liberal com as instituições grande propriedade e escravidão, e com a organização política de dominação patrimonial, onde gravitavam a vida social, econômica e política da “Nação”.

De tais instituições antagônicas, estabeleceu-se assim uma dualidade estrutural entre as formas de dominação, entre a ordem racional-legal e a patrimonial, entre o liberalismo da forma do político e as estruturas sociais e econômicas herdadas da Colônia: de um lado, as formas de dominação consagradas pela tradição (modelos patrimonialistas ao nível de domínio senhorial na organização da economia escravista e das estruturas sociais que lhe serviam de base, de irradiações locais ou regionais, ao nível das relações sujeitas ao prestígio pessoal dos senhores e ao poder de mando das parentelas); de outro lado, as formas de poder criadas pela ordem legal (organização do “poder central”, principalmente através de controles reativos, que se vinculavam às opções feitas pelos representantes dos estamentos senhoriais). “Na prática, com frequência os controles reativos, suscitados pela tradição, prevaleciam sobre os preceitos legais” (Fernandes, 1975, p.37). Todavia isso não impedia a influência que os “ideais liberais” tiveram na composição de um Estado nacional: seja em matéria da convergência dos interesses senhoriais (para expansão da grande lavoura e do comércio externo), expresso no princípio de representação (por causa dos efeitos da concentração de poder no nível estamental, regulada constitucionalmente), seja na relação entre o poder executivo e o poder moderador, em particular, em matéria de política econômica (*ibidem*, p.38) como dimensão técnica da burocratização da dominação estamental.

---

<sup>17</sup> “A grande lavoura e a mineração, nas condições em que podiam ser exploradas produtivamente, impunham a perpetuação das estruturas do mundo colonial – da escravidão, à extrema concentração de renda e ao monopólio do poder por reduzidas elites, com a marginalização permanente da enorme massa de homens livres que não conseguia classificar-se na sociedade civil e a erosão invisível da soberania nacional nas relações econômicas, diplomáticas ou políticas com as grandes potências” (Fernandes, 1975, p.33).

Nessa interpretação, a sociedade civil é composta pelos próprios estamentos sociais dominantes e prestantes, eleitor ultraprivilegiado cujos interesses eram representados pela massa dos cidadãos ativos composta pelos ministros, conselheiros de Estado, desembargadores, presidentes de província, professores, generais (burocracia) e por deputados e senadores, funções políticas e burocráticas que, muitas vezes, se superpunham pela acumulação de cargos<sup>18</sup> (Fernandes, 1975; Carvalho, 1996). Parafrazeando Carvalho (*ibidem*, p.129-130), a burocracia imperial não era um estamento, nem o Estado era um Leviatã presidindo os destinos de uma sociedade inerte.

A ordem legal instituída dava, assim, a via jurídica pela qual as elites dirigentes dos estamentos senhoriais puderam privilegiar politicamente seu prestígio social ao se metamorfosearem em *senhor-cidadão*, ao se ampliarem e ao se burocratizarem; mas dialeticamente significando um processo de transformação de significação estrutural-funcional de uma nova dimensão de poder, pela transcendência dos limites do domínio senhorial para o poder político e nas formas de socialização que “[...] convertem privilégios sociais comuns em fonte de solidariedade social e de associação política” (Fernandes, 1975, p.41). As polarizações ideológicas e utópicas do liberalismo dinamizaram-se através de requisitos estruturais e funcionais da ordem legal.<sup>19</sup>

Por essa via histórica institucional, a expansão da ordem social competitiva foi orientada, agora sob o império da dominação estamental institucionalmente legalizada,

[...] pela qual se restabeleceriam, encoberta nas necessidades, os nexos de dependência em relação ao exterior; desvendava o caminho da autonomia e da supremacia não de um Povo, mas de uma pequena parte dele, que lograra privilegiar seu prestígio social e apossar-se do controle do destino da coletividade (Fernandes, 1975, p.42).

Nestes termos, ao manter monopólio social do poder político, as elites políticas, malgrado sua utopia, falham em romper, mas harmonizam e preservam, de forma adaptativa, os freios legados pelas raízes culturais rurais e de dominação patrimonialista na política. Todavia a combinação da perpetuação do passado no presente, no mesmo cimento das forças vivas naquele momento em ruptura com o passado (daí a dialética), permitiu dinamismos psicossociais: a “nova” aristocracia agrária estará a serviço da inovação cultural, de adaptações econômicas, sociais e políticas e através da burocratização da dominação patrimonialista – divorciada de seus modelos tradicionais, que a projetam na socialização dos interesses e das formas de solidariedade entre os estamentos dominantes, nos requisitos materiais, jurídicos e políticos de existência positiva sobre a ordenação jurídico-política da Nação e sobre determinado tipo de Estado nacional independente. O arcabouço institucional moral, cultural e social patrimonialista e o modo de vida das elites difundiram-se axiologicamente, todavia, para estratos constituídos de novos tipos humanos “aburguesados”

---

<sup>18</sup> “As normas constitucionais que regulavam os direitos de escolha e representação, através das eleições primárias e das eleições indiretas bem como o poder de decisão inerente aos diferentes mandatos eletivos e a possibilidade aberta ao poder moderador de recrutar ministros e conselheiros de Estado entre deputados e senadores condicionavam uma tal concentração do poder político ao nível dos privilégios senhoriais, que a “sociedade civil” e “estamentos sociais dominantes” passaram ser a mesma coisa. De fato não só o grosso da população ficou excluído da sociedade civil. Esta diferenciava-se, ainda, segundo gradações que respondiam a composição da ordem estamental, construída racial, social e economicamente na Colônia: a chamada “massa dos cidadãos ativos” servia de pedestal e de instrumento aos “cidadãos prestantes”, a verdadeira *nata* e os autênticos donos do poder naquela sociedade civil<sup>18</sup>” (Fernandes, 1975, p.40-41).

<sup>19</sup> Conforme Fernandes (1975, p. 38), “[...] sem perder-se de vista as limitações e deformações que sofreu numa sociedade e numa cultura tão avessas às suas implicações sócio-econômicas, político, intelectuais e humanitárias, e aceitando-se que, ainda assim, ele só se constituiu em realidade histórica para as minorias atuantes dos estamentos senhoriais, o liberalismo foi a força cultural viva na revolução nacional brasileira”.

pelo “espírito burguês”, além da burocracia que emergia, integrando-se na ordem social privilegiada dos donos do poder.<sup>20</sup>

Daí o caráter que a urbanização iria assumir (de disseminação de privilégios em áreas cada vez maiores) e formas agressivas de “dualidade ética”, nas quais nosso grupo com frequência se reduzia à família dos interessados e o grupo dos outros acabava sendo a coletividade como um todo. Sob semelhante clima de vida material e moral, um vendeiro, por exemplo, podia galgar dura mas rapidamente os degraus da fortuna. Em seguida, fazia por lograr respeitabilidade e influência, através dos símbolos da própria “aristocracia agrária”, convertendo-se em “comendador” e “em pessoa de bem (Fernandes, 1975, p.28).

Essa dinâmica social de diferenciação estamental pelo *status* engendra a formação de uma estratificação verdadeiramente de castas. Em elevado grau probabilístico, a “vocação” heteronômica ou dependente do País cristaliza-se pela própria significância de que os modelos transplantados das economias centrais (tecnologia, instituições e valores sociais) ficariam sujeitos a redefinições e adaptações mais ou menos precárias e deformadoras, que se dariam no lastro dos processos políticos, econômicos, sociais e institucionais arcaicos.<sup>21</sup>

É flagrante o paradoxo que a “revolução nacional” não resultou de uma “revolução econômica”, pois “[...] não houve transformação prévia ou subsequente da organização das relações de produção”; ao contrário, o principal setor da economia continua ser a grande lavoura, cuja “[...] autonomização política processou-se em condições que pressupunham a preservação e o fortalecimento dos padrões coloniais de organização das relações de produção” (*ibidem*, p.72).

A manutenção desse estado de coisas através dessa orientação política parece derivar de dura alternativa nas esferas econômicas interna e internacional. As alterações no mercado externo e no sistema internacional de poder, favoráveis à extinção do estatuto colonial sem perda de controles diversos – sobre a mercantilização dos produtos tropicais a partir de fora, preços e níveis de oferta, aplicação de métodos indiretos de manutenção de nexos coloniais, complementados por procedimentos diplomáticos e jurídicos, aliado à impossibilidade ou à perspectiva de alteração estrutural súbita da economia do País –, “[...] configura um tipo de neocolonialismo que presidia e orientaria, daí por diante, a incorporação e a subordinação das economias periféricas das “Nações emergentes” às economias centrais das “Nações desenvolvidas” (Fernandes, 1975, p.73). Internamente, esse cenário concorria para acelerar nas elites a decisão mais viável e mais compensadora no curto prazo, politicamente, recorrendo ao privilegiamento das suas próprias atividades econômicas e para alavancar seu *status* senhorial, como “imperativo histórico”, já que se converteram na “categoria social

---

<sup>20</sup> “Estes estratos são constituídos pelos negociantes a varejo e por atacado, os funcionários públicos e os profissionais “de fraque e cartola”, os banqueiros, os vacilantes e oscilantes empresários das indústrias nascentes de bens de consumo, os artesões que trabalhavam por conta própria e toda uma massa amorfa de pessoas em busca de ocupações assalariadas ou de alguma oportunidade “para enriquecer” (Fernandes, 1975, p.28).

<sup>21</sup> Segundo Fernandes, “[...] em algumas áreas, os modelos assimilados se beneficiavam da acumulação prévia de experiência (tome-se, por exemplo, a diferenciação e a expansão do comércio sob a influência inglesa)” (Fernandes, 1975, p.66). De outro lado, essa assimilação teria adaptação deformadora, como o que aconteceu “[...] com as instituições jurídicas e políticas, que deveriam moldar uma ordem legal democrática, mas se converteram, basicamente, em instrumentos da burocratização da dominação patrimonialista ao nível de estamento” (*ibidem*).

revolucionária” e lograram o monopólio do poder. Em decorrência, esse “imperativo histórico”, para não dizer senão contingência, “[...] acarretava a continuidade pura e simples dos padrões coloniais da “grande lavoura”, com todo o séquito de condições que a tornavam tão imprópria à integração nacional – a escravidão, o latifúndio, a monocultura extensiva, a especialização na produção e exportação de certos “produtos tropicais”, a extrema concentração social da renda, a exiguidade e a descontinuidade do mercado interno, a dependência das importações, o crescimento econômico descontínuo e horizontal, etc.”<sup>22</sup> (Fernandes, 1975, p.74).

Não obstante, a preservação do privilegiamento acima aludido devido à autonomização política e a burocratização da dominação patrimonialista (que imprimiram à produção e à exportação as funções sociais de acumulação estamental de capital) permitiram, em algum grau, a competição estamental pela mobilidade social horizontal, devido ao aparecimento e à diferenciação de novos papéis políticos, econômicos e sociais, convertendo-se em condição estrutural de desenvolvimento interno do capitalismo. Se a acumulação estamental de capital permitiu, em algum grau, a diferenciação das paisagens urbanas e a integração da economia nacional (devido aos efeitos integrativos da especialização econômica), “[...] boa parte do crescimento econômico e de seus reflexos sobre o desenvolvimento urbano teve origem, neste período, nas alterações que a autonomização política introduziu nas relações de dependência econômicas, resultantes desse padrão de heteronomia”<sup>23</sup> (Fernandes, 1975, p.78).

A natureza dos seus meios de poder, sob dominação estamental expressa, atua nesse processo, principalmente condicionando, direta e indiretamente, a dependência institucional da trajetória histórica do capitalismo brasileiro. Nesses termos, como diz Florestan Fernandes

---

<sup>22</sup> Concorria para acentuar tais problemas na ordenação jurídico-política da Nação a persistência das estruturas econômicas no regime de trabalho escravo baseadas na expansão da grande lavoura para mercado externo, tipicamente nos moldes coloniais. Estas impediram qualquer descompressão na concentração social da renda. Mas se o fluxo da renda antes era canalizado de dentro para fora, agora, com o fim do estatuto colonial e a Independência, ele passa a orientar-se para dentro. Todavia outras condições que asfixiavam a colônia, não deixariam de imperar no País, principalmente no que diz respeito a: 1) predominância da exportação de produtos agrícolas; 2) importação como mecanismo corretivo da especialização agrícola, principalmente bens de consumo para o revigorado *status* senhorial ou para fins economicamente reprodutivos (maquinaria); e 3) dependência em face do exterior para formar e aplicar o excedente econômico. “Embora organizada através de uma ordem legal e política controlada de dentro e para dentro, a economia brasileira produzia para fora e consumia de fora” (Fernandes, 1975, p.87). Raras vezes, a internalização das atividades econômicas acarretava autonomização econômica, devido à falta de experiência em atividades artesanais e de manufatura. O próprio manuseio dos instrumentos de política econômica pela burocracia estamental a serviço das elites do poder, com os quais beneficiasse unilateralmente interesses privados ou dos “lavradores” pela transferência direta ou indireta de renda aos interessados, denuncia, em cenas explícitas à proteção do Estado. Funções, estas, político-econômicas típicas de Nações dependentes, verdadeiros instrumentos de dominação estamental no plano econômico (*ibidem*, p.70).

<sup>23</sup> “Caíam nessa categoria: as atividades de crédito, financiamento ou de comércio, que foram internalizadas em consequência da extinção do estatuto colonial (e que eram controladas de fora, através dos agentes ou prepostos que os importadores dos ‘produtos tropicais’ instalavam no País); a expansão do comércio, especialmente dito alto comércio”, em larga parte nas mãos de firmas estrangeiras ou de seus prepostos nacionais ou estrangeiros; os serviços públicos, que se organizavam do interesse ou da participação de capitais e das técnicas estrangeiras” (Fernandes, 1975, p.78). O desdém das camadas senhoriais, por exemplo, em adquirir os controles internos dos canais de exportação que se internalizavam com o fim do estatuto colonial – e o fim das alíquotas apropriadas –, os quais e as quais, reabsorvidos pelo capital estrangeiro, mostram os nexos de dependência econômicos, morais ou políticos impostos pela tradição cultural patrimonialista, eminente especulativa, processo sociocultural que aprisionava o “espírito burguês” às amarras do capitalismo comercial.

(1975, p.66), “[...] a pressão interna não caminhava somente na direção de um certo grau de modernização (ou de ‘progresso’, como se dizia). Mas, de um estilo definido de modernização, o que envolvia a absorção concomitante do padrão de civilização que se tornava possível”.

A interpretação sociológica de Fernandes, conforme bem salientado por Vianna

[...] põe-se no registro da longa duração, sendo o resultado de transformações moleculares nas relações tradicionais, historicamente responsáveis pela contenção da afirmação da sociedade de classes entre nós, caracterizando a revolução burguesa no país como dominada pelo andamento passivo e, como tal, mais bem representada conceitualmente pelo tema da transição — no caso, o da transição da ordem senhorial escravocrata para a ordem social competitiva [...]. O nó górdio a ser cortado, a fim de se encontrar passagem para a ordem social competitiva, não estaria... no Estado nem no interesse em geral, mas em um certo tipo de interesse que, ao ser livremente manifestado, fosse dotado da propriedade de conformar identidades autônomas, instância nova sem a qual não se poderia romper efetivamente com o legado da herança patrimonial... Com essa perspectiva sociológica, que procura combinar analiticamente os micro e os macrofundamentos responsáveis pela formação do Estado, joga-se uma nova luz sobre a dimensão do interesse, que deixa de ser percebido como o lugar da inovação e de resistência ao patrimonialismo, e sim da conservação do *status quo* (Vianna, 1999, p.39-41).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consciência histórica do atraso nacional contido nas três versões dos intérpretes do Brasil, de Raymundo Faoro, Sergio Buarque de Holanda e Florestan Fernandes, fornece um conjunto de elementos específicos das formações econômica, social, cultural e institucional do País. Relidos sob o marco analítico da Nova Economia Institucional, este trabalho buscou compreender tanto as motivações e orientações essenciais das ações sociais e políticas conscientes e deliberadas dos indivíduos, quanto àquelas orientações herdadas das ações sociais e políticas inconscientes que se reproduz na história. Em outras palavras, respectivamente, buscou-se, nas ações essencialmente políticas, a formação, os incentivos e a trajetória básica do marco institucional brasileiro e, nas instituições informais, a raiz da nossa cultura.

Em muitos séculos portugueses e brasileiros, uma estrutura econômica, social e institucional básica foi gerada e criada no Brasil. As instituições herdadas de Portugal penetraram e reproduziram-se na sociedade luso-brasileira, nas dependências do latifúndio monocultor e do trabalho escravo, nas relações de produção e de poder nos domínios rurais, portanto criando profundas raízes nas relações sociais e econômicas da colônia e, depois, na constituição do Estado nacional independente e da sociedade nacional. O hábito mental personalista do português encontrou no Brasil condições criadas nas relações de produção e sociais, pois as afinidades pessoais eram fundamentais para a sobrevivência do indivíduo e das próprias famílias, para se impregnar psicologicamente como moral orientadora das relações políticas dos estamentos dominantes e condicionar a trajetória institucional do Brasil após o fim do período colonial. Nesses termos, as concepções ideológicas e os movimentos políticos e econômicos estrangeiros foram selecionados e adaptados ao calor e à velocidade social dos trópicos do Brasil. O liberalismo – tão importante na orientação da autonomização política e da institucionalização racional-legal do Estado nacional e dinamizadora psicossocial dos novos indivíduos que dilatavam a ordem social competitiva – passou por um tipo de filtro

cultural, moral (instituições) e de interesses estamentais da elite política, econômica e burocrática, adaptando-o ou acomodando-o para a preservação das mesmas relações de produção e de manutenção monopólica do poder político de dominação patrimonialista. Todo acontecimento histórico têm os elementos de ruptura e continuidade com o passado.

Sem dúvida alguma, foi o acordo entre a burocracia ideologicamente homogênea, centralizadora e macrocéfala, e os grandes proprietários de terras, durante temporadas, coronéis (1899-1930), noutras, clientes oligárquicos privilegiados das esferas do poder (1930-...), que viabilizou, em etapas sucessivas, a consolidação do Estado brasileiro e a não balcanização territorial do poder (Carvalho, 1996). Não obstante, o Brasil ainda é o único país de tradição federal em que o termo federação se identifica com descentralização regional, diferentemente de significar, como ocorreu nos EUA, organização da União (Camargo, 1993, p.308).

Essas são, em grandes linhas, a natureza dos meios de poder e da cultura que lastreou as organizações políticas e econômicas, para determinar mudanças institucionais: como ações deliberadas diante de incentivos e oportunidades para as mudanças dos preços relativos e o movimento axiológico de difusão de novos conceitos e práticas capitalistas na ordem social competitiva da sociedade brasileira, tanto em termos estruturais quanto em termos dinâmicos nas fases de capitalismo competitivo (1888-1955) e de capitalismo monopolista (1956-...). No que se refere à cultura política da população brasileira, observa-se a debilidade ou uma fragmentação da sociedade civil organizada, incapaz de sedimentar seu próprio espaço político, de decidir por si mesma e de solucionar os problemas do País, como a rigidez do monopólio da terras das elites agrárias.

Seja por intermédio da política silogística da criação de leis e planos antes dos fatos sociais, para acelerar a ordem econômica, seja através do “casuísmo político” da adaptação constante do sistema legal aos interesses políticos imediatos e quase tirânicos dos governantes, o marco institucional brasileiro, historicamente, foi marcado pela mudança particularista, pela ambiguidade hermenêutica da doutrina legal e por problemas de *enforcement* das “regras do jogo”. As consequências imediatas disso são os altos custos de transação para a medição de atributos dos produtos, serviços, investimentos, e os recursos adicionais para definir e medir os direitos que se transferiram e se transferem nas transações, instituindo o caráter de curto prazo dos contratos, seja no imperfeito mercado político, seja no mercado de crédito, seja adiando o nascimento e o fortalecimento do mercado de capitais brasileiro. É o caso da cultura que fornece a influência poderosa da dependência da trajetória institucional do passado no presente e futuro.

## 7. REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe de (2000). **O Trato dos Viventes** – formação do Brasil no Atlântico Sul. São Paulo: Companhia das Letras.

- BUENO, Newton Paulo (2004). Possíveis contribuições da Nova Economia Institucional à pesquisa em história econômica brasileira: Uma releitura das três obras clássicas sobre o período colonial. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.34, n.4, p.777-804, out.-dez.
- CAMARGO, Aspásia (1993). La federación sometida. Nacionalismo Desarrollista e inestabilidad democrática. In: **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil e Argentina**. CARMAGNANI, Marcelo (coord.). México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, p.300-362.
- CARVALHO, José Murilo de (1996). **A Construção da Ordem – a elite política imperial e Teatro das Sombras – a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FAORO, Raymundo (1984). **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Editora Globo, v.1, 6 ed.
- FAORO, Raymundo (2004). **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Editora Globo, v.2, 16 ed.
- FERNANDES, Florestan (1975). **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Ed. Zahar.
- GRANOVETTER, Mark (1985). **Economic action and social structure: the problem of embeddedness**. *American Journal de Sociology*, v. 91, n. 3, p.481-510, nov.
- HOLANDA, Sergio Buarque de (2008). **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 26 ed.
- MARX, Karl (1996). **O Capital**. São Paulo: Nova Cultura, livro 1, tomo 2, (Coleção: Os Economistas).
- NORTH, Douglass. (1994). Economic performance through time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359-68, jun.
- NORTH, Douglass (1995). **Instituciones, câmbio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, Douglass (2005). **Understanding the process of economic change**. Princeton: University Press.
- PONDÉ, João Luiz (1994). **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais**. Campinas: UNICAMP/IE, *Texto para Discussão*, n. 38.
- SILVA, Juremir Machado da (2004) Gilberto Freyre, o clássico injustiçado. In: **Intérpretes do Brasil: ensaios de cultura e identidade**, AXT, Gunter; SCHÜLER, Fernando (orgs.). Porto Alegre: Artes e Ofícios, p.202-213.
- VIANNA, Luiz Werneck (1999). Weber e a interpretação do Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n.53, p.33-47, mar.
- WEBER, Max (2000). **Economia e Sociedade**. Brasília: Ed. Da UNB, v.1.
- WEBER, Max (2001). **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 4 ed., parte 1.