

O Patrimonialismo a partir de um microcosmo da administração imperial brasileira: ressonâncias faorianas

[Arthur Roberto Germano Santos](#)*

Resumo: Este artigo procura discutir de que forma a análise de Raymundo Faoro sobre o Estado Patrimonial e suas características intrínsecas pode contribuir para a compreensão de uma ação estatal brasileira no Império (a saber: a criação da Colônia Militar de São Pedro de Alcântara no Gurupi). Para tanto, se busca, prioritariamente, um diálogo com o autor que inspirou grande parte de seu trabalho – Max Weber – a quem é cara a noção de patrimonialismo, amplamente utilizada pelo intelectual brasileiro.

Palavras-chave: Faoro, Weber, Patrimonialismo, Colônia Militar.

Abstract: This article seeks to discuss in which way the analysis of Raymundo Faoro about the Patrimonial State and its intrinsic characteristics can contribute to the comprehension of a Brazilian's state action in the Empire (namely: the creation of the Military Colony of São Pedro de Alcântara no Gurupi). For such, we search, primarily, for a dialogue with the author that inspired most of his work – Max Weber – the diffuser of the patrimonialism notion, highly bestowed by this Brazilian intellectual.

Key words: Faoro, Weber, Patrimonialism, Military Colony.

Introdução

Raymundo Faoro em sua clássica obra *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro (1958)* analisa, à luz das bases teóricas enunciadas por Max Weber, a formação do Estado patrimonial português e sua cristalização enquanto forma legítima de governo. O autor pretendia elucidar, desse modo, as deformações e mazelas que esta estrutura de poder nos legou ao ser transladada (e posteriormente desenvolvida) em conjunto com o empreendimento colonial brasileiro. A possibilidade mesma de levar a cabo tal empresa se deve, segundo Godinho (apud FAORO, p. 45), pela necessidade do Estado de se tornar:

[...] agente econômico extremamente ativo [...], buscando na navegação oceânica e respectivos tráficos, bem como certas atividades industriais novas as rendas que a terra já não lhe dá em montante que satisfaça as necessidades crescentes e que a contração econômica lhe nega no mercado interno.

Advém daí um gradual aparelhamento estatal, sempre que as condições imponham tal iniciativa. Esse aparelhamento se estrutura em torno de um grupo que se “apropria dos poderes de mando tanto por compromisso com o senhor, tanto por estatutos políticos ou administrativos (ou ambos)” (WEBER, 2004, p. 202). Este grupo, no nosso caso particular, é nomeado por Faoro como estamento político.

Para este pensador brasileiro, os estamentos normalmente aparecem em sociedades em que o capitalismo não está plenamente desenvolvido, uma vez que estas, comumente de caráter patrimonial ou feudal, não se pautam nem numa ordem social marcadamente classista, nem têm a dinâmica de mercado como motor da economia. Nessa medida, compreende que no

* Acadêmico do curso de História da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Bolsista voluntário do projeto de pesquisa “*Avante, Civilização! Soldados, migrantes, índios e quilombolas numa colônia militar no Maranhão oitocentista*”, orientado pela prof^a. Dr^a. Regina Helena Martins de Faria.

estado patrimonial estamental “a forma do domínio, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, se projeta de cima para baixo” (FAORO, 1987, p. 47). Isso significa, para ele, que é a capacidade de mando e intervenção inexorável do estamento que orienta todas as atividades dentro do raio por ela sobredeterminado. Não seria desnecessário dizer, portanto, que tal observação se relaciona muito bem tanto com o contexto português de solidificação desse estamento burocrático (século XVI) quanto com o caráter centralizador, preconizado pelo autor, de nosso Estado administrado basicamente em função da camada sócio-política que representa a si mesma na esfera pública (século XIX), herança fundamentalmente lusitana.

Assim, já tendo introduzido o pensamento faoriano, tratarei, neste segundo momento, do contexto do aparecimento da Colônia Militar do Gurupi para posteriormente discorrer sobre a relação pretendida desta com o debate do autor.

O surgimento da Colônia Militar do Gurupi enquanto empreendimento estatal

Como bem fez ver em seu projeto a professora Regina Faria (2007b, p. 1), “a Colônia Militar de São de Pedro de Alcântara do Gurupi foi um núcleo de colonização militar implantado no Maranhão, em meados do século XIX”. Esta era um empreendimento do governo brasileiro que buscava criar ali um pólo avançado de civilização. O surgimento delas, no Brasil, se deu num contexto bem peculiar. À época de sua criação, “o governo central já havia se estabilizado após o ciclo das revoltas regenciais e pôde tomar importantes decisões a favor das elites” (Idem, p. 12). Dessa forma, o poder imperial buscou tratar de questões de urgência naquele momento, como: a colonização estrangeira e indígena, a definição da política de terras, definição de fronteiras, consolidação da conquista do território e, por conseguinte, a consolidação daquilo que chamamos hoje de Estado Nacional (Idem, 2007b). Tudo isto denota uma grande preocupação por parte da camada dirigente de expandir a presença do Estado onde outrora não se via. Essa expansão deliberada,

estatuída de modo racional - racional referente a fins ou racional referente a valores (ou ambas as coisas) – com a pretensão de ser respeitado pelo menos pelos membros da associação, mas também, em regra, por pessoas que, dentro do âmbito de poder desta [...], realizem ações sociais ou entrem em determinadas relações sociais, declaradas relevantes pela ordem da associação (WEBER, 2004, p. 142)

nos remete ao tipo de dominação legal com quadro administrativo burocrático, de característica eminentemente moderna. Decorre daí a noção do processo de burocratização, muito cara a Max Weber, que precisa ser explicitada. A burocracia é, em Weber, um tipo de dominação que rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis e normas administrativas. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção físicos que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades. São tomadas medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes, onde somente as pessoas que têm qualificações previstas em regulamento geral são empregadas (WEBER, 1982, p. 229). Nessa medida, as diretrizes que regem esse empreendimento parecem destoar largamente da caracterização sustentada por Faoro em relação ao que seria a administração patrimonial nesse período, em que predominam os traços tradicionais. Um exemplo pode clarificar melhor esta assertiva: o relatório

apresentado em 1854 por Eduardo Olímpio Machado, então presidente da província do Maranhão, propondo a fundação de três colônias militares, às margens do rio Gurupi, Pindaré e Grajaú. Os objetivos por ele apresentados, eram:

1º - servir de ponto de apoio à catequese e civilização das numerosas tribos indígenas que vagueiam pela margem desse grande rio; 2º - atrair povoadores a essas paragens, hoje desertas e abandonadas, mas ricas de terras fertilíssimas e várias espécies de cultura, que poderão aumentar consideravelmente a massa dos nossos produtos agrícolas; 3º - proteger a navegação fluvial, oferecendo pontos de escala em que os navegantes possam abastecer-se dos objetos precisos; 4º - finalmente – tornar exequível a exploração desses imensos territórios, que, sem ofensa à civilização já adiantada da província, não podem fazer mais tempo esquecidos e abandonados (MACHADO, 1853, p. 32).

Pautados em argumentos racionais para a organização e defesa territorial e de resolução imediata dos problemas vigentes, os princípios e a legislação¹ que nortearam a criação de Colônias Militares naquele período aparentemente vão de encontro àquela noção defendida por Faoro de que o estamento governa conforme princípios “pouco racionais”².

Tomando, dessa maneira, a Colônia Militar do Gurupi como exemplo primordial para nossa discussão, questiono: seria possível dizer que subsiste, nesse Estado Patrimonial de caráter extremamente centralizador e amplamente tradicional, um impulso modernizante e transformador? No caso de uma resposta afirmativa, estaríamos mesmo discordando da tese apresentada por Faoro? Essas são as questões que se pretende responder.

Faoro, o Estado brasileiro e a Colônia Militar

Fernando Uricoechea (1978), em seu trabalho também imbuído de forte inspiração weberiana, tece fortes críticas ao modelo interpretativo de Faoro, pois percebe que o fato da empresa colonial ter sido perpetrada pela iniciativa privada e tutelada pelo Estado português é muito mais um indicativo do caráter centralizador desse Estado do que uma consequência. Dessa maneira, aventa a idéia de que, muito mais do que um processo implacável de dominação vertical, o que surgiu foi um complexo padrão de participação ativa de ambos os atores (Estado e setor civil). José Murilo de Carvalho (2007), trilhando um caminho próximo, pontua que o Estado brasileiro assistia à manutenção de uma situação ambígua. Ao mesmo tempo em que havia necessidade de contemplar os interesses de classes economicamente dominantes, o Estado também era um vetor de absorção de pessoas marginalizadas do processo produtivo, processo capitaneado pelos grandes agricultores. Dessa forma, alcançados os cargos públicos, a burocracia estatal passava a deter uma privilegiada capacidade de atuação e controle, regulado pela dinâmica de interesses e força de “pressão” dos setores destacados daquela sociedade. Tais interpretações, quando contrastadas com o legado brasileiro daquele quadro observado por Faoro, trazem uma importante contribuição para o nosso estudo ao matizar o caráter sufocador de nosso patrimonialismo. Isto é especialmente notável quando nos remetemos a um microcosmo da administração pública daquela época, no caso, a Colônia Militar do Gurupi.

¹ Para Regina Faria, as principais leis a serem consideradas são: O regimento das missões, a Lei de terras, a Decisão nº 2, o Regulamento de 1854 e os Estatutos da Sociedade contra o Tráfico de Africanos e Promotora da Colonização e Civilização Indígena e os Decretos imperiais n.º 720 e 820. Cf. FARIA, (2007b)

² Isto no sentido que Weber o confere, em que a racionalidade permite a *calculabilidade* das ações, ou seja, de que se fundamenta na consecução dos fins pela ação dos meios regulados por regras de domínio racional(objetivo). É importante lembrar, sem dúvida, que esta ação sempre resguarda seu cunho pessoal (subjetivo). Cf. WEBER, (2004).

As Colônias Militares, segundo os regulamentos³ que as disciplinavam, deveriam congrega cerca de 150 soldados para sua instalação e posterior prosseguimento de suas atividades. No caso da Colônia do Gurupí, em tese, não haveria de ser diferente. O militar encarregado de tornar real essa missão foi o Tenente Coronel João Raimundo Carneiro Junqueira. Sua comitiva, no entanto, partiu para a viagem com o número de 50 soldados.

Após assentar a colônia no local designado com o contingente destacado, é dado início ao dificultoso trabalho de gerenciá-la⁴. Estas dificuldades não diziam respeito somente à responsabilidade específica de fundar uma colônia num local inóspito como as margens do rio Gurupí (ainda que isso já fosse motivo suficiente), mas estavam também profundamente relacionadas com as carências sofridas por todo aparato policial daquele período. Uma das principais e mais comuns dificuldades de atuação do aparelho de Estado se devia ao déficit de contingente militar em relação ao vasto território. Dessa maneira, o recrutamento forçado era um recurso comum para suprir essa deficiência. Ainda, para corroborar com o exposto, nada na documentação pesquisada até o momento nos mostra deliberada disposição dos recrutas para o serviço militar, tampouco habilidade para este. Pode-se dizer que até mesmo no período pós-revoltas regenciais, a Reforma Judicial de 1841 (que também pode ser enquadrada num grupo específico de leis que faziam parte da peculiar burocratização do nosso aparelho estatal⁵) teve efeitos de difícil percepção nos aparatos de policiamento. O mais interessante nisso tudo é que, a despeito das dificuldades para o preenchimento de cargos, de delegados e subdelegados, por exemplo, estes continuaram a proporcionar a seus ocupantes condições privilegiadas para o exercício do poder. E, mesmo considerado falho por seus próprios integrantes, esse aparato se expandia e novas delegacias e subdelegacias foram criadas até o fim do Império (FARIA, 2007a). Nesse sentido, dificuldades da mesma ordem serão vivenciadas na Colônia. Um empreendimento idealizado para ser um pólo de povoamento de caráter eminentemente militar teria que lidar, invariavelmente, com estes problemas. Para aclarar o argumento: as dificuldades da administração da Colônia Militar não diziam respeito somente à localização geográfica desta, mas também (e muito mais) a ineficiência dos aparelhos burocrático-estatais no contexto mais geral daquele período. O que nos interessa, porém, não são os entraves dessa tarefa (que com certeza não foram poucos), mas a natureza da administração que tal iniciativa representa.

Analisando a série documental a nós disponível (MARANHÃO. 1854-1879)⁶, fica claro que há uma sistemática prática de oficiar (aparentemente) tudo que ocorre no estabelecimento à presidência da província, que é a instância decisória privilegiada sobre este. Isto denota um determinado caráter centralizador da administração, advindo do governo. Contudo, tendo em mãos o relatório do Ten. Cel. Raimundo Junqueira, é possível aludir à outra possibilidade⁷. Nele, cabe ao diretor da colônia remeter a relação nominal

³ Decreto Imperial n.º 1284, de 26 de novembro de 1853. BRASIL. CLI. Regulamento de 1 de fevereiro de 1854. MARANHÃO. CLP

⁴ Cf. FARIA (2007b, p. 14-15)

⁵ Peculiar por que, como observa SCHWARTZMAN (1980), Uricoechea, “ao se referir ao conceito de “burocracia patrimonial”, [...] prefere entendê-la como o próprio Minotauro, ou seja, a combinação híbrida entre um fenômeno das sociedades modernas, a burocracia, e um outro fenômeno das sociedades tradicionais, a forma de dominação política patrimonial por ele entendida basicamente como ‘o controle do aparato administrativo pelas classes sociais’ em um contexto de baixa racionalidade”.

⁶ Esse recorte histórico corresponde ao período de existência da Colônia Militar de São Pedro de Alcântara do Gurupí.

⁷ MARANHÃO. Colônia Militar do Gurupí. Relatório de 19 de março de 1855 do Ten. Cel. João Raimundo Carneiro Junqueira ao presidente da província. Documentos avulsos, maço de 1855. APEM

dos habitantes da colônia, relatar o andamento das obras desta, observar o fluxo das navegações que por ali passam e se encarregar de rapidamente fazer a ligação do seu local de administração às povoações próximas. Deve ainda, entre outras atribuições, ficar responsável pelo pagamento dos “colonos [...] ali residentes”⁸, bem como “as praças[...]”⁹ e “os operários e trabalhadores”¹⁰. Perscrutando tais informações, um olhar mais arguto também poderia observar um caráter “centrífugo” (CAMPANTE, 2003) intrínseco a esse tipo de estabelecimento, pois há uma virtual concentração das faculdades administrativas na figura do diretor da colônia, o Ten. Cel. Junqueira.

Na documentação analisada, todos os elementos gerenciais desse local remetem à pessoa do diretor, de maneira que é possível concluir que ele é o privilegiado censor de si mesmo. E, ainda que nesta apareça um órgão como a Tesouraria de Fazenda, que é responsável por averiguar e controlar os gastos da Colônia, ela nos mostra que em pouquíssimas oportunidades foram feitas investigações *in loco* para se verificar como procede no seu trabalho o sobredito diretor¹¹. Assim, a Colônia Militar, ao mesmo tempo em que pode ser entendida como agente dos governos central e provincial e defensora de seus interesses, pode, na mesma medida, ser entendida como expressão e reforço da força local do administrador. Essas duas realidades, em vez de formarem uma oposição, se imiscuem. Isto por que

os fundamentos personalistas do poder, a falta de uma esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal, a não-profissionalização e a tendência [...] à corrupção do quadro administrativo, tudo isso contribui para tornar a eficiência governamental altamente problemática no patrimonialismo, especialmente em comparação à eficiência técnica e administrativa que Weber vê em um sistema de poder racional-legal burocrático (Idem, p 160).

Esta reflexão concorre, vastamente, com o pensamento de Simon Schwartzman¹² acerca dessa problemática, pensamento o qual este trabalho é concorde.

⁸ MARANHÃO., Ofício de 2 de abril de 1855 do Ten. Cel. João Raimundo Carneiro Junqueira ao presidente da província. Documentos avulsos, nº 33. Maço de 1855. APEM

⁹ MARANHÃO, Ofício de 2 de abril de 1855 do Ten. Cel. João Raimundo Carneiro Junqueira ao presidente da província. Documentos avulsos, nº 34. Maço de 1855. APEM

¹⁰ MARANHÃO, Ofício de 10 de maio de 1855 do Ten. Cel. João Raimundo Carneiro Junqueira ao presidente da província. Documentos avulsos, nº 36. Maço de 1855. APEM

¹¹ Consoante a essa aferição, está o diagnóstico feito por José Maria da Silva Paranhos (1871, p. 33) sobre o estado das Colônias Militares: “Não se atendeu bem ao princípio primordial desta instituição, que é a defesa das fronteiras. [...] Não posso oferecer-vos dados estatísticos sobre esses estabelecimentos. Tais informações só se obterão depois que for criado um centro fiscalizador das colônias, que obriguem as respectivas administrações a darem conta de todos os negócios que lhe forem relativos”.

¹² “[...] A burocracia é um fenômeno que antecede de muitos séculos sua forma de organização racional-legal. Em suas formas tradicionais, as burocracias imperiais do passado não eram ‘controladas pelas classes sociais’, mas sistemas de dominação caracterizados pela extensão e complexificação da dominação patriarcal de tipo tradicional, através de empreendimentos militares ou mercantilistas que colocavam todos os setores da população sob a tutela da máquina administrativa e coercitiva do Estado. O que a Fernando Uricoechea surge como conflito entre aspectos modernos e tradicionais na política Imperial era, na realidade, a confrontação entre duas formas de dominação tradicional, a estamental (ou feudal) e a patrimonial, havendo prevalecido de forma predominante a segunda. Este tipo de dominação política de base burocrática era certamente *patrimonial*, no sentido de que não havia diferenciação entre cargos e pessoas, e havia a tendência à apropriação dos cargos pelos incumbentes; mas era também *racional*, já que cumpria suficientemente as funções militares, mercantilistas ou outras que os governantes buscavam. No entanto, não tinham características da dominação *racional-legal* que, esta sim, é tipicamente moderna e ligada ao desenvolvimento do capitalismo” (SCHWARTZMAN, 1980). Não poderia a Colônia Militar, portanto, representar, mesmo dentro do quadro conceitual esboçado por Faoro, uma antítese ao patrimonialismo.

Em última instância, o governo central no estado patrimonial é, ao contrário do que foi exclamado por Faoro, um governo “onipresente e fraco” (Idem, 161). Ainda sim, e é preciso deixar claro, tal constatação não exclui a contribuição que este preeminente autor tem para o entendimento desse período, tampouco refuta cabalmente sua tese, como veremos a seguir.

Conclusão

Ainda que não seja totalmente fiel ao pensamento weberiano, como assume no prefácio de seu livro - e por isso seja pertinentemente criticado - Faoro não nega os elementos modernizadores e descentralizadores de nossa história. Compreende, apenas, que “a tradição não se alimenta apenas de inércia, senão de fatores ativos, em movimento e renovação, mas incapazes de alterar os dados do enigma histórico” (FAORO, 1987, p. 387). Portanto, apesar de ter realizado digressões em nossa história que magnificaram a atuação de um grupo social no tocante às questões político-administrativas, a agudeza de seu pensamento e a grandeza de sua análise ainda traz contributos importantíssimos a baila, de maneira que se torna imprescindível manter sempre a via de comunicação aberta com sua obra, cada vez que se pretenda estudar o Brasil pelo viés do patrimonialismo. É essa especificidade de seu trabalho, nesta temática, que lhe confere o status de clássico, “alguns” diriam (SOUZA, 1999; SCHWARTZMAN, 2003). Eu estou com eles.

Quando muito, uma nuance, uma vez que, por mais que ela figure como uma atestação da debilidade do poder central em controlar incisivamente as filigranas da administração, ela reforça o caráter personalista desta, reafirmando o marcante traço patrimonial do estado brasileiro no Império.

Referências

a) Fontes Bibliográficas

CAMPANTE, Rubens Goyatá. Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 46, n.º 1, 2003, p. 153-193.

CARVALHO, José Murilo de. A construção da ordem; Teatro de Sombras. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2007

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. v. 1, 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Globo. 1987.

FARIA, Regina Helena Martins de. Em nome da ordem: a constituição de aparatos policiais no universo luso brasileiro (séculos XVIII e XIX). Tese (Doutorado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2007.

_____. “Avante, Civilização! Soldados, migrantes, índios e quilombolas numa colônia militar no Maranhão oitocentista”. Projeto de Pesquisa – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Maranhão. São Luís. 2007.

SCHWARTZMAN, Simon. **Atualidade de Raymundo Faoro. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 2. 2003, pp. 207 a 213**

_____. Resenha de *O Minotauro Imperial*. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 23, 2, 1980, pp. 259-262**

SOUZA, Laura de Mello e. Raymundo Faoro: *Os donos do Poder*. In: Introdução ao Brasil: um banquete nos trópicos. (org.) MOTA, Lourenço Dantas. São Paulo: Editora Senac. 1999.

URICOECHEA, Fernando. O Minotauro Imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL. 1978.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. 2 v. 4ª ed. São Paulo: Editora UnB/Imprensa Oficial. 2004.

_____. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

b) Fontes Documentais Impressas

RELATÓRIO do presidente da província, o doutor Eduardo Olímpio Machado, na abertura da assembléia legislativa provincial, no dia 1 de novembro de 1853. Maranhão: Tip: Constitucional, 1853. pp. 32

RELATÓRIO do ministro e secretário de Estado dos Negócios da Guerra, o Visconde do Rio Branco (José Maria da Silva Paranhos), na 3ª sessão da 14ª legislatura da assembléia geral legislativa, em maio de 1871. Rio de Janeiro: Tip: Universal, 1871. pp. 39

BRASIL. Coleção de Leis do Império. 1822 – 1889. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br>

MARANHÃO. Coleção de leis da província. 1835 – 1889. APEM. BPBL

c) Fontes Documentais Manuscritas

MARANHÃO. Colônia Militar do Gurupi (1854 -79). Documentos Avulsos. APEM.