

O Estado moderno: da gestão patrimonialista à gestão democrática

Neusa Chaves Batista¹

1. Introdução

O modelo de gestão para a escola pública requerido na atualidade encontra-se expresso no ordenamento legal sob o princípio de “gestão democrática do ensino público”. Tal referência normativa insere esta forma de gerir a escola em uma reflexão mais ampla sobre a evolução da esfera pública, isto porque, até hoje, mesmo sob o ordenamento legal proposto, é possível encontrar nas práticas dos gestores escolares elementos próprios de uma gestão patrimonialista.

2. A gênese do Estado Moderno

A construção histórica, político e social do Estado moderno encontra-se vinculada às profundas transformações ocorridas principalmente, nos séculos XIV, XV, XVI, quando começa a gradativa superação do modo de produção feudal e o surgimento do capitalismo mercantil. Estes eventos desencadearam a redefinição da organização do Estado que paulatinamente, começava a delinear-se a partir das revoluções burguesas. Foi assim que no final do século XVII, a lei divina, como fundamento das hierarquias políticas, começava a ser substituída pela formulação sistemática dos direitos naturais e a atribuição ao Estado da realização do bem comum².

A concretização do Estado moderno pode ser localizada historicamente a partir do movimento iniciado pela burguesia emergente no século XVII, que pretendia conter o poder tradicional impondo uma nova ordem política. Institucionalmente esse processo ficou conhecido como *constitucionalização* dos direitos de resistência e de revolução,

¹ Doutoranda em Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEDU/UFRGS).

² Durante aproximadamente um milênio- a chamada Idade Média - as relações dos homens entre si e destes com o *poder* foram explicados como sendo determinados por um ser divino que estava acima e além da compreensão e do controle humano. A lei oriunda dessa autoridade - a lei divina - serviu para justificar as relações econômicas, sociais e políticas por mais de mil anos (Petersen, 1988, p. 40).

por serem direitos sustentados diante dos Estados absolutos que não reconheciam a necessidade de proteção dos direitos do homem (Fedozzi, 1999, p. 36).

Neste período de transição o *movimento iluminista*³, que estimulava e era estimulado pelas mudanças reivindicadas entre Estado e sociedade, ampliou o embate da razão contra a autoridade. A idéia central que orientava o racionalismo iluminista era a de destruir de vez a argumentação que legitimava o Estado Medieval, qual seja, a de que o poder do Estado era originado de Deus. O Estado passa a ser compreendido como instituição humana e sua legitimidade a ser entendida como oriunda da *vontade popular*. O soberano passou a ser visto como mandatário do povo dentro do Estado, deixando seu poder de ser patrimonial (Petersen, 1988).

Assim, pode-se dizer, que as principais características que estabeleceram a transição do Estado medieval para o Estado moderno são: a autonomia do Estado moderno, o qual não permite que sua autoridade dependa de outra autoridade (refere-se a ruptura do poder da igreja e do papa sobre os reis); a distinção entre Estado e Sociedade Civil, que evidencia-se no século XVII, principalmente na Inglaterra, com a ascensão da burguesia. O Estado torna-se uma organização distinta da Sociedade Civil, embora seja expressão desta; distinção entre o *velho* e o *novo* Estado. O Estado medieval é propriedade do senhor, é um *Estado Patrimonial*: é patrimônio do monarca, do marquês, do conde, do barão, etc.. O senhor é dono do território, bem como de tudo o que nele se encontra (homens e bens): pode vendê-lo, dá-lo de presente, cedê-lo em qualquer momento, como se fosse uma área de caça reservada. Ao contrário, o Estado moderno, demarca uma identificação absoluta entre o Estado e o monarca, o qual representa a soberania estatal separando o *bem público* do *bem privado* (separação entre o espaço público e o espaço privado).

Estas características é que vão dar início a chamada *despatrimonialização* do Estado e do poder que substitui progressivamente, as rendas senhoriais por impostos que possibilitem a despesa do governo. A partir desse processo ocorre, no plano jurídico, a separação entre direito público e direito privado; no plano administrativo, a constituição de uma burocracia racional; no plano militar, a formação de um exército

³ O iluminismo foi um movimento de idéias surgido no século XVI e que deu origem ao pensamento moderno. É uma visão particular das possibilidades e direção da vida social baseada no pensamento racional. A verdade, a beleza e a moralidade existem como realidades objetivas que podem ser descobertas, conhecidas e compreendidas através de meios racionais e científicos. As idéias do iluminismo se estenderam às ciências humanas nos fins do século XVIII e início do século XIX (Johnson, Allan G. *Dicionário de Sociologia*. Jorge Zahar, 1997).

permanente custeado por rendas públicas; no plano financeiro, a separação entre rendas e patrimônio estatal dos governantes e funcionários. No seu sentido geral, esse processo dá início ao movimento de consolidação de uma esfera público-estatal.

3. Da gestão patrimonialista à gestão democrática

A gestão patrimonialista origina-se do patriarcalismo e, com ele, do poder doméstico organizado nas sociedades medievais. Caracteriza-se por uma gestão estritamente firmada pela tradição onde o gestor toma decisões conforme seu prazer, sua simpatia ou sua antipatia, e de acordo com pontos de vista puramente pessoais, sobretudo suscetíveis de se deixarem influenciar por preferências também pessoais. A administração do Estado e suas instituições, sob o princípio do patrimonialismo é uma questão puramente pessoal do gestor público, inexistindo, por este motivo, uma clara diferenciação entre as esferas *pública e privada* (Weber, 1989)

Numa gestão do tipo patrimonialista o *quadro administrativo* é constituído de dependentes pessoais do gestor (familiares ou funcionários pessoais) ou de parentes, amigos (favoritos), ou ainda por pessoas que lhe estejam ligadas por um vínculo de fidelidade (troca de favores). As relações que dominam o quadro administrativo não são as do dever ou a disciplina objetivamente ligada ao cargo, mas à fidelidade pessoal do servidor ao gestor (Idem, p. 131). Neste modelo de gestão a separação entre assuntos públicos e privados, entre patrimônio público e privado desaparecem com a difusão do sistema de *prebendas e apropriações*⁴.

A gestão democrática é baseada no Estado de direito emergido com o advento da modernidade, caracteriza-se por uma gestão do tipo racional-legal onde se obedece não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à *regra estatuída*, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Neste modelo de gestão

⁴Weber (1991) chama de prebendalismo a existência de uma administração patrimonialista mantida através de formas de sustento do servidor patrimonial por: a) asnações (predominantemente em espécie) sobre as existências do senhor em dinheiro ou bens; b) mediante terras de serviço e c) mediante apropriação de probabilidades de rendas, direitos e tributos. As prebendas existem quando se conferem de um modo renovado, com apropriação individual porém nunca hereditária. Chama-se *feudos* os poderes políticos de mando apropriados quando se conferem principalmente por contrato a indivíduos qualificados e quando recíprocos direitos e obrigações estão orientados em princípio por conceitos de honra estamental e militar. A existência de um quadro administrativo mantido principalmente com feudos se chama "feudalismo de feudo". Feudos e prebendas militares se mesclam até ser, por vezes, não distintas.

também quem ordena obedece, pois, ao emitir uma ordem, fruto de discussão, esta se transforma em regra universal para todos.

Um princípio básico de uma gestão democrática é a separação plena do quadro administrativo e os meios administrativos e de produção. Isto significa dizer, que os funcionários, empregados e trabalhadores a serviço de uma organização pública não são proprietários dos meios materiais de administração e produção, mas remunerados em espécie ou dinheiro, e estão sujeitos à *prestação de contas* (Weber, 1989,1991).

Numa gestão baseada no princípio democrático, a relação entre o funcionário público e o gestor se dá por meio de um contrato com regras fixas, claras e universais. Nesta relação o trabalho profissional se dá em virtude do *dever objetivo do cargo*. Seu ideal é proceder sem a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente, *sem consideração da pessoa*, segundo regras racionais ou, quando elas falham, segundo pontos de vista de convivência *objetiva*. A base do funcionamento técnico é a disciplina do serviço. Existe neste caso, uma separação completa entre o patrimônio público (do cargo) e o patrimônio privado e, entre o trabalho e o lar(Weber, 1989, p. 129).

Estas formas de gestão pública confrontam-se desde um período em que se fazia necessário a separação radical entre dois modelos de sociedade (tradicional e moderna). A maior ou menor aderência ao modelo de gestão emergente na modernidade está estritamente relacionada à forma como se constituíram as relações entre o bem público e o bem privado em cada sociedade considerada a partir de sua especificidade.

Na sociedade brasileira, a gestão da “coisa pública” guarda fortes elementos relacionadas ao tipo de sociabilidades construídas no período da Colonização. Trata-se de um modelo de Estado nacional que se constituiu a partir de um padrão de relações sociais influenciado por uma ordem tradicional, fundamentada em relações de poder pessoal e patrimonialista com a ordem racional-legal, representada pelo Estado de direito cuja legitimidade repousa no exercício do poder impessoal e de acordo com as leis.

Ocorre, então, a partir do advento da Independência, um impasse entre a tradição e a modernidade que terminou por estabelecer não uma ruptura, mas arranjos que possibilitaram a emergência de um Estado que acomodava em seu interior a ordem patrimonialista vigente desde a Colônia, e a nova ordem que se apresentava: a racional-legal consubstanciada pelo modelo de gestão democrática.

Esta especificidade inerente à formação do Estado brasileiro constitui-se em elemento presente até hoje nas representações e práticas dos gestores públicos. Por este motivo, o modelo de gestão democrática da escola pública proposto no atual ordenamento legal enfrenta impasses e retrocessos quando se trata de traduzir-se em prática social de organização da unidade escolar.

4. Considerações finais

O efeito mais contundente da estrutura social apresentada pode ser percebido na forte restrição à participação política ao momento do voto. A gestão democrática da educação, enquanto fruto de um processo de lutas e disputas por um modelo de gestão para a escola, exige o compartilhamento das decisões sobre os modos de organização escolar, implicando a participação da comunidade escolar e local. Isto significa que a gestão democrática da educação é um processo em construção que envolve toda a organização da educação brasileira. É um processo que pretende estruturar um modelo de educação que permita a emancipação social dos sujeitos tendo como base a democracia participativa.

Referências Bibliográficas

FEDOZZI, Luciano (1999). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

PETERSEN, Aurea (1988). O Estado. In: *Ciência Política: textos introdutórios*. PETERSEN et alli (orgs.). Porto Alegre: Editora Mundo Jovem

WEBER, Max (1989). Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (org.). *Max Weber*. São Paulo: Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

____ (1991). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, volume I.