

# SERVIÇO PÚBLICO

*Fundação  
Centro de Formação  
do Servidor Público*

*Ano 39 V. 110 N.4 Out./Dez. 1982*

João Baptista de Oliveira Figueiredo  
*Presidente da República*

José Carlos Freire  
*Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP*

Jackson Guedes  
*Presidente da Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP*

Revista do

# SERVIÇO PÚBLICO

Editada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, registrada no cadastro da Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal sob o número 2.326, p. 209/73.

**Redação, Administração e Comercialização**  
Setor de Áreas Isoladas Sul — Telefone (061) 244 7488  
70610 — Brasília, Distrito Federal.

## **Conselho Editorial**

Álvaro da Costa Franco  
Corina Pessoa de Abreu Jardim  
Glauco Lessa de Abreu e Silva  
Guilherme Marcos de La Penha  
Henrique Fonseca de Araújo  
Jarbas Passarinho  
José Guilherme Merquior  
José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti  
Leyla Castello Branco Rangel  
Lynaldo Cavalcanti de Albuquerque  
Marcílio Marques Moreira  
Roberto Cavalcanti de Albuquerque  
Roberto Lyra Filho

## **Editora-Chefe**

Corina Pessoa de Abreu Jardim

## **Coordenação Editorial**

Cícero Silva Júnior

## **Diagramação e Arte**

Lavoisier Salmon da Silva Neiva

Os conceitos emitidos nos artigos são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução da matéria aqui contida, desde que citada a fonte.



# Sumário

O Brasil nos anos oitenta: uma reflexão interdisciplinar <i>Marcílio Marques Moreira</i>	3
As Relações Leste-Oeste e o Terceiro Mundo. Uma Visão sul-americana <i>Ronaldo Mota Sardenberg</i>	15
Guerra ao <i>homo oeconomicus</i> <i>José Guilherme Merquior</i>	23
A Estabilidade constitucional dos celetistas concursados das entidades de direito público <i>Paulo Távara</i>	33
O Acesso à justiça pública: uma experiência de Juizado de Pequenas Causas <i>João Geraldo Piquet Carneiro</i>	39
Contribuição previdenciária: natureza jurídica <i>Américo Masset Lacombe</i>	47
Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social <i>Celso Antônio Bandeira de Mello</i>	63
Jurisdição e contencioso administrativo <i>Michel Temer</i>	79
Teoria organizacional: dogmática ou ideologia? <i>Ubiratan Simões Rezende</i>	85
A Busca de uma tecnologia apropriada ao Brasil <i>Belmiro Valverde Jobim Castor</i>	101
Os Estados Unidos, o Brasil e a Guerra Fria, 1945-1960: fim do relacionamento <i>Stanley E. Hilton</i>	109
Direito financeiro <i>Ernesto Lejeune Valcarcel</i>	127
O Espírito científico de Mauá na trajetória do Banco do Brasil <i>Santiago Fernandes</i>	133
Resumos	147

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano 1- n.1-  
nov. 1937-1974, Brasília, DASP; 1981- Brasília, FUNCEP.  
v. trimestral.

De 1937 a 1974, periodicidade irregular e editada pelo DASP. Publicada no Rio de Janeiro até 1959.

ISSN: 0007-9071

CDD: 350.0005

CDU: 35(05)





# *O Brasil nos anos oitenta: uma reflexão interdisciplinar*

## *Premissas*

Ao contrário do que o fazem supor otimistas panglossianos ou apocalípticos panfletários, a encruzilhada em que se situa o Brasil neste momento crítico, perante desafios internos e exógenos, não tende a conduzir à reedição do 'milagre' ou a colapso explosivo. Ao contrário, é mais provável uma de duas possibilidades: processo paciente, eis que difícil, de institucionalização política, reforma econômica e redistribuição social em regime democrático e, portanto, falível por definição, exigindo determinação, competência e sensibilidade; ou situação insípida marcada por vaivem político sem grandeza, dirigismo estatal sem direção, desempenho econômico mais medíocre do que catastrófico, anomia psicossocial desfibrante e postura indefinida que tente, através de paliativos, obviar tensões sociais mais evidentes.

Esta visão, eqüidistante do alarmismo e da complacência, parte não só de diagnóstico das conjunturas, brasileira e internacional, livre de angústia dramática, senão também de concepção liberal do processo social, a que repugnam certezas meridianas na visão das coisas, tendências persecutórias na sua interpretação ou decisões radicais na sua terapêutica. Apropriam-se, portanto, a esta maneira de ver a realidade, os processos aluvionais de melhoria gradual, a racionalidade econômica temperada por consciência social e o realismo político inspirado por princípios ideais.

## *O Meio-ambiente externo: problemas e oportunidades*

O mundo, no limiar já quase do terceiro milênio da cronologia cristã, apresenta-se cheio de perigos e de promessas.

Do lado econômico, a estagflação parece configurar-se na crise mais resiliente desde a grande depressão dos anos 30, e chega mesmo a reviver a teoria dos ciclos longos de Kondratieff<sup>1</sup>, cujo ritmo se repetiria em ondas de aproximadamente cinquenta anos. Politicamente, não só têm aparecido surtos de terrorismo e de instabilidade interna, senão também guerras localizadas, irracionais ou anacrônicas, como a entre o Iraque e o Irã, o conflito das Malvinas e o drama do Líbano. Socialmente persistem, apesar de inegáveis progressos, desigualdades gritantes em termos relativos e ainda enormes bolsões de pobreza absoluta de que é paradigma o Sahel africano.

Mas, nem tudo é negro nesse quadro. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que, apesar da freqüência e da gravidade dos fenômenos de violência, já estamos há quase quarenta anos do final da última Guerra Mundial<sup>2</sup>, que causou perda de vidas na própria guerra, por doença e fome ou por extermínio de massa, em dimensão e características teratológicas tão desproporcionais, que, fugindo à compreensão humana, tendem a ser escondidas em refúgio recôndito da memória. Acresce que o intervalo entre a 1ª e a 2ª Guerra, período que compreendeu o *boom* dos anos 20 e o *crack* dos 30, durou apenas dois decênios. E apesar das ameaças à *détente* e da quase-



psicose de guerra prevalecente em alguns países da Europa, há fortes fatores de paz coalescendo. Os cataclismas de 14 ou de 39 não parecem, pois, prestes a repetir-se, inclusive porque poderiam representar o fim da vida do homem neste planeta.

No plano econômico, os dois choques do petróleo, o chamado choque dos juros, que atingiram níveis nominais e reais inéditos, a desordem do sistema monetário internacional e os déficits públicos crescentes têm criado sérios problemas de inflação e estagnação generalizadas e desequilíbrio profundo do balanço de pagamentos. Esse estado de coisas, tão deplorável que seja, não significa, entretanto, o colapso da economia mundial, a derrocada do sistema financeiro internacional ou a aproximação do fim da civilização ocidental.

A inflação a nível internacional vem apresentando, sob a liderança dos Estados Unidos, sinais de desaceleração acentuada, tendência que parece corresponder a mais aguda consciência política de repúdio ao fenômeno, desagregador direto do valor da moeda e indireto do próprio tecido social, sobretudo quando atinge níveis despropositados e comportamento errático.

A atividade econômica, por sua vez, ainda continua a revelar desempenho decepcionante, alcançando praticamente todos os países. Os da O.E.C.D., que engloba, além dos Estados Unidos, Japão e Canadá, praticamente todos os países da Europa, devem continuar apresentando, em 1982 e pelo terceiro ano consecutivo, a medíocre média de crescimento de 1%, se não menos. Os da OPEP também sofrerão queda no ritmo de suas economias, dada a redução no volume de produção e nos preços reais do petróleo, devendo, no seu conjunto, registrar o primeiro déficit, ou equilíbrio, nas suas contas correntes, desde 1973. Os países de desenvolvimento intermediário, entre os quais o Brasil, e que abrangem, também, o México, Argentina, Nigéria, Irã, Taiwan, Argélia, Coreia do Sul e Cingapura, haviam mostrado capacidade de resistir melhor do que os países industrializados ou os de menor desenvolvimento relativo ao primeiro choque do petróleo, embora à custa de endividamento crescente, mesmo que exportadores de petróleo, como o México e Nigéria, ou praticamente auto-suficientes, como a Argentina.

Finalmente, os países do quarto mundo estão sofrendo o ônus mais cruel. Com exceção da China, que reformulou sua política econômica, os países do mundo socialista, por sua vez, vêm testemunhando os efeitos crescentes do esclerosamento de suas estruturas econômicas, inclusive pela inexistência de mecanismos de ajustamento a mudanças bruscas de preços relativos, como do petróleo. Acresce-lhes o anquilosamento do sistema social, a falta de reci-

clagem do processo político e o esgotamento da capacidade de formulação e mobilização de suas ideologias-matrizes. Com isto, deteriora-se o nível e a qualidade das informações, indispensáveis à capacidade de resposta de qualquer sistema, e aniquila-se o grau de crítica e de reflexão capazes de induzir à renovação necessária. Tanto é assim, que, ao contrário das sociedades ocidentais, em que a economia central, a americana ainda é a que denota maior vitalidade, no mundo soviético, as economias periféricas, como a Hungria e a Tchecoslováquia, têm apresentado melhor desempenho, pelo arejamento que lhes permitem as ainda estreitas frestas de liberdade que não conseguiram conquistar<sup>3</sup>.

Não obstante esse quadro mundial desalentador, observam-se sinais de melhoria nos Estados Unidos e no Reino Unido que poderá estender-se no segundo semestre de 1983 a outros países europeus. Ao Japão, por sua vez, a economia que realizou o esforço mais sistemático de modernização industrial, melhoria na produtividade energética e aproveitamento dos avanços da informática e robótica, não deverá ser difícil relançar-se, tão logo se recuperem os principais mercados de exportação para seus produtos. Uma vez que ocorrer a sincronização da recuperação, possivelmente na segunda metade de 1983, a retomada provavelmente acelerar-se-á podendo ser mais vigorosa do que previsto.

Quanto aos países de desenvolvimento intermediário, dependem dos escoadouros para suas exportações e dos níveis de juros. Outrossim, precisam de ajustamentos, abrangentes e de mais longo prazo, o que, em muitos sentidos, extravasa o conjuntural para incluir o repensar a própria estrutura de oferta e de demanda e reorientar as prioridades econômicas que cada sociedade queira eleger.

Quanto aos países do COMECON, perspectivas positivas são mais difíceis de enxergar, não só devido à opacidade dessas sociedades, o que dificulta o conhecimento e a interpretação dos fenômenos, senão também porque qualquer retorno a taxas de crescimento do pós-guerra depende de renovação política e reformulação ideológica, cuja probabilidade a curto prazo parece remota. De qualquer maneira, a própria forma autárquica que escolheram para desenvolver-se, servirá agora de escudo ao inverso para minimizar os efeitos propagadores dessa estagnação. Por outro lado, o surgimento de novas lideranças, talvez precipitado pelo processo de consolidação da sucessão de Brejnev, poderá levar a alguma liberalização, ou, ao contrário, ao retorno a um 'neo-estalinismo', o que parece menos provável.

Se algumas das tendências das economias de mercado acima referidas são antes de natureza conjuntural do que estrutural, elas encobrem mais do que revelam as marcantes mudanças, de natureza



mais profunda, que estão transformando significativamente o meio ambiente mundial em que o Brasil terá de encontrar o seu próprio caminho nos próximos anos, os últimos do século.

O primeiro desses aspectos refere-se ao leque de experiências de administração econômica que se estão desdobrando, no momento, nos países-chaves do mundo ocidental.

Parece significativo que, quase simultaneamente, tenham-se esgotado o fascínio e a eficiência de três fórmulas de organização econômica que se projetaram após a Grande Depressão dos anos 30, e sobretudo no pós-guerra, e cujos resultados, até o início dos anos 70, não foi nada desprezível. Trata-se das experiências *keynesiana*<sup>4</sup>, a do Estado providenciário e a do planejamento impositivo.

A primeira representou, em grande parte, a resposta capitalista à *débâcle* de 1930 e, de fato, conseguiu eliminar a contundência econômica dos ciclos econômicos e ainda assegurar, no pós-guerra, longo período de crescimento econômico, inflação controlada e melhora nas condições de vida. Embora isto tenha ocorrido, sobretudo nas economias centrais, não há dúvida de que houve razoável movimento de capilarização para a periferia, o que pode ser percebido pela rápida elevação da expectativa de vida no mundo subdesenvolvido como um todo, em apenas quinze anos, o que havia custado setenta anos à Europa do século XIX para atingir.

O crescimento econômico parecia fenômeno tão irreversível que, a partir da segunda metade da década dos sessenta, surgiu reação nos mais diversos setores de opinião contra o fenômeno, que levaria à exaustão inexorável das matérias-primas, à poluição ambiental generalizada, à autodestruição do ecossistema, ou à erosão dos autênticos valores morais da civilização ocidental. Era a época da contracultura — de que 1968 foi epítome — dos limites do desenvolvimento, do crescimento zero, da luta ecológica, da desmoralização do próprio conceito de progresso.

Mais forte do que esses movimentos, que, como qualquer iniciativa pioneira, prosperaram graças mais à parcela de verdade que representavam do que às mistificações por que propugnavam, foi a lição da própria realidade: o que parecia um *boom* sem fim, de repente sofreu fredda brusca. O custo muitas vezes acrescido do petróleo e do dinheiro, súbitos movimentos de taxas de câmbio, fenômenos políticos inesperados, medidas econômicas descoordenadas, sistema monetário internacional em aparente estado caótico, a exaustão dos remédios *keynesianos*, a saturação dos avanços consumistas e o custo insuspeito das próprias conquistas previdenciárias, tudo isso levou à 'inflação crescen-

te' cada vez mais mundializada; ao longo período de queda do dólar, e à sua espetacular reação posterior; à 'recessão' também abrangente, e ao desemprego que nos países da O.E.C.D. já beira os 30 milhões de trabalhadores, o maior contingente desde a Grande Depressão. Conduziu, enfim, à estagnação, ao destronamento do keynesianismo e à perplexidade generalizada.

O ouro, relíquia bárbara<sup>5</sup>, mas ainda termômetro sensível, bem reflete esses altos e baixos, eis que de 1971 para cá variou entre 35 dólares por onça a mais de 800 dólares, para nos últimos meses voltar a baixar a menos de 300, mas reagindo recentemente ao ultrapassar de novo os 400 dólares por onça.

A resposta 'institucional' ao espectro do desemprego dos anos trinta — cuja faceta política nos Estados Unidos foi a longa hegemonia do Partido Democrata e na Europa a supremacia dos regimes social-democratas — consistiu na criação da 'rede de segurança social' pelo Estado do bem-estar, cujo elo principal foi o sistema de previdência pública, em torno do qual passaram a existir, além das aposentadorias e das pensões — que lhe constituem o cerne — o seguro-desemprego, os auxílios à velhice e saúde, os abonos-família, os cupões de alimentação, o amparo à pobreza.

A expansão desses sistemas previdenciários, e dos pagamentos de transferência que ensejam, empurra o Estado a controlar até 50% da renda interna, alarga os déficits do setor público a nível de até 10% ou mais do PIB, constituindo-se hoje num dos mais tenazes alimentadores estruturais da inflação. Por essas razões e por também amortecer a produtividade, inibir a inovação e distorcer o processo de alocação ótima de recursos, o *welfare state* encontra-se no banco dos réus. Como significou, por outro lado, elemento essencial no resgate da consciência social do liberalismo,<sup>6</sup> constitui-se em item prioritário no esforço para repensar as estruturas sociopolíticas adequadas para enfrentar o novo turno de modernidade que estamos penetrando.

A terceira experiência que se encontra hoje em dia *sub-judice* é a do 'planejamento integral', sobretudo o de caráter impositivo, característico dos sistemas de organização econômica do mundo soviético, mas que não se restringe a eles. Essa forma de administrar a economia recebeu impulso ao ser utilizada, com bastante êxito, por ocasião das duas grandes guerras mundiais deste século. O planejamento global que é base da 'economia de guerra' passou, também, a ser crescentemente advogado como o método mais adequado de combate ao subdesenvolvimento, sendo mesmo aceito como tal pelos programas de ajuda dos Estados Unidos.

O fenômeno de fadiga estrutural nos países



socialistas, cujo dogmatismo acabou conduzindo o sistema sócio-econômico à entropia, aliado à erosão e ao descrédito do estandarte ideológico que o animava, acabou, entretanto, colocando em xeque o próprio método de planejamento estatal rígido e abrangente. Por sua vez, passou a ser criticado naquilo que espelha o gigantismo industrial moderno, contrapondo-se-lhe os movimentos capilares das células autônomas, das unidades autogeridas, do *small-is-beautiful*<sup>7</sup>, enfim da descentralização econômica, social, cultural e política. E como o marxismo-leninismo, pelo seu caráter fechado, não permite processo de crítica, reflexão e recriação, inerente aos sistemas liberais, inclusive os capitalistas, acabou gerando crise mais profunda do que a do mundo ocidental.

Neste, em contraste, competem hoje em dia terapêuticas e interpretações concorrentes: a teoria da economia da oferta dos Estados Unidos, o socialismo pluralista na França, a social-democracia na Alemanha, agora na minoria dada a nova coalizão entre democracia-cristã e liberais. No Japão, fórmula de convivência extremamente engenhosa conseguiu, até agora com êxito surpreendente, conciliar tradição arraigada com tecnologia a mais avançada, articular Estado com iniciativa privada, empresariado e massa operária, embora tenha, até hoje, sido mais feliz na adaptação de tecnologia secundária do que no estímulo da criação de tecnologia primária, o que, segundo alguns observadores, pode vir no futuro a comprometer a continuidade de seu dinamismo. Isto sem falar na experiência inglesa que oscila entre o monetarismo ortodoxo e fases de trabalhismo, as experiências sueca ou holandesa e as agora empreendidas em torno do Mediterrâneo, após os movimentos de liberalização política em Portugal, Espanha e Grécia. Há, ainda, a eclética experiência italiana e os ensaios euro-comunistas que, em vários casos, parecem tornar-se mais europeus e menos comunistas.

Experiências paralelas no mundo comunista têm tido que navegar pelas estreitas brechas da liberdade, sob pena de serem esmagadas pela repressão partida de fora ou imposta de dentro, como o experimentaram amargamente a Hungria e Tchecoslováquia e, mais recentemente, a Polônia.

Mas, apesar das dificuldades, angústias e crises, de positivo fica que esmaeceram os modelos sacrossantos e os dogmas infalíveis<sup>8</sup>, em matéria de organização social. Em vez de dicotomias a exigir escolha maniqueísta entre preto e branco, está despontando uma panóplia de experiências as mais variadas, que não devemos copiar servilmente, mas sim estudar com cuidado, para não repetir erros desnecessários ou reinventar acertos evidentes.

Apesar da crise, ou talvez porque em crise, o mundo nos oferece variedade de caminhos, liberdade de escolha, que raramente se nos abriu em outros momentos de nossa história.

A esse leque de alternativas institucionais corresponde riqueza de evolução tecnológica em que se podem lastrear. Os avanços da informática, das comunicações, da biogenética, da robotização e de muitas tecnologias de ponta estão-nos colocando no limiar de nova civilização: pós-industrial, cibernética, tecnocrônica, pós-moderna. Com ela, transformam-se várias premissas da era industrial: a 'uniformidade' que exigia economias de escala crescente e, portanto, o gigantismo industrial; a linha horizontal de montagem cuja superação permite repensar a 'divisão de trabalho', a 'sincronização' dos horários de trabalho, a própria aglomeração em unidades espaciais dos trabalhadores; a mecanização superada pela automação que permite a diversidade e a intervenção mais espontânea do humano; a noção de 'disciplina' industrial imposta pela necessidade de entrosamento de suas diversas engrenagens, a organização do tempo, desde aquele ao longo dos dias, dos anos, o da vida, em formação-trabalho-férias-aposentadoria, as dicotomias estanques casa-escola, trabalho-lazer, ou campo-cidade.

Enfim, as oportunidades são muitas; como o são os perigos e as armadilhas. Mas é indispensável que a nossa preocupação natural com o cotidiano, que os desafios inéditos, sérios e absorventes que sejam, não nos distraiam da obrigação de estarmos no posto de escuta da História, para não perdermos mais uma vez a trilha da civilização. Portugal passou ao largo do Renascimento e nós da Revolução Industrial, mas as gerações atuais e as futuras não nos perdoarão se mais uma vez faltarmos ao encontro com o nosso destino.

Em resumo, o mundo em que nos inserimos, e com o qual nos articulamos com intimidade cada vez maior, parece, apesar do enorme ativo representado pela riqueza de sua herança histórico-cultural e do não menor passivo resultante de seu passado colonial, de suas veleidades imperialistas e de seus aparentes impasses econômicos, 'não' constituir-se em fator 'determinante' de nossas próprias opções. Ao contrário, abre-nos leque amplo de alternativas, formando uma espécie de pano de fundo relativamente neutro em que teremos de inscrever, por decisão e esforço próprio, o 'nosso' caminho. Em outra linguagem, poderíamos dizer que demandas e ofertas externas se equilibram, permitindo-nos traçar o vetor de nossa escolha. Sem desconhecer a realidade mundial, não precisamos ser por ela dominados.



## A Realidade brasileira: desafios e antagonismos

Embora reconhecendo a autonomia própria das temáticas econômicas, social e política, procurarei abordá-las concomitantemente não só por estar weberianamente convencido do seu estreito entrelaçamento e mútua interação, por processo multifário de afinidades eletivas<sup>9</sup> e influências recíprocas, mas sem determinismos unívocos, senão também porque a linha de estudos que tenho procurado perseguir tenta seguir fio condutor interdisciplinar. Procura explorar as áreas de sobreposição, repulsa e articulação entre aquelas temáticas, e os símbolos de contato fornecidos pela vertente cultural, que constitui uma espécie de linguagem pela qual aquelas vértices da realidade podem comunicar-se, compreender-se e convergir em torno de valores comuns.

Por outro lado, enunciarei mais perguntas do que respostas. O pensamento liberal, a que me filio, não acredita poder distinguir 'o melhor caminho' para os problemas sociais, que apenas aguarda ser 'revelado' por profeta iluminado, técnico erudito ou político esclarecido. Reconhece caminhos alternativos, cujas consequências o técnico poderá tentar avaliar, mas cuja escolha será necessariamente de índole política, a ser tomada atendendo às prioridades econômicas que a sociedade postula, aos ditames da ética social e à inspiração da sabedoria pública.

As respostas concretas aos desafios e antagonismos com que se defronta a sociedade surgirão, assim, menos de verdade científica ou de competente fórmula técnica, do que de um gesto de arte política, de um ato de virtude cívica.

Desde 1947, primeiro ano em que a Fundação Getúlio Vargas calculou nossas contas nacionais, o Produto Interno Bruto - PIB - brasileiro vem crescendo, em termos reais e cumulativos, a taxa média de 7%. Embora os dados sobre o período anterior sejam menos confiáveis, as regressões elaboradas a partir de alguns índices, que guardam relação com o desempenho do PIB, indicam que, desde o início do século, a taxa foi de cerca de 5%, extraordinária como nível de crescimento sustentado por tão longo prazo<sup>10</sup>.

Durante os últimos quarenta anos, por outro lado, profundas modificações ocorreram na ordenação espacial e organização social do país. Para dar apenas um dado expressivo, no período de 1940 a 1980, nossa população que era proeminentemente rural, com 2/3 vivendo nos campos e apenas 1/3 na cidade, transformou-se em 2/3 urbanos e apenas 1/3 rural. Isto é, 'em apenas quarenta anos nossa sociedade passou de agrícola-rural para urbana-

industrial', processo que na Europa chegou a durar dois séculos. E concomitantemente construiu-se, através da rede de estradas de rodagem, 'um mercado econômico nacional', até então fragmentado em ilhas quase autônomas, assim como criou-se, através de rede nacional de televisão, um 'espaço cultural brasileiro'. Ambos os fenômenos só puderam ser implantados, nesse curto prazo, de um lado, pela estrada de rodagem e o caminhão, e, do outro, pelo rádio de pilha e pela televisão, por mais que se pudesse preferir, em retrospecto, ter trilhado as experiências históricas da Europa ou dos Estados Unidos, com a utilização de canais e estradas de ferro, a universalização da escola e do livro.

Essa perspectiva de mais longo prazo parece importante nesse momento crítico de nossa caminhada nacional. Defende-nos contra pessimismo paralisante que poderia levar-nos a acreditar estarmos encurralados por constrangimentos externos e fraquezas internas. Por mais que se saiba que a História não é penhor de destino manifesto que independa das decisões que tomarmos, corretas ou erradas, ela nos ensina a compreender o enorme potencial que nossos antepassados nos legaram, e ainda nos entreabre as frestas de um futuro possível ou mesmo provável, que cabe a nós dirigir. Para Maquiavel, deve o homem procurar alargar o espaço de ação de sua *virtú* e estreitar o da *fortuna*, mera chance ou destino<sup>11</sup>. O retrospecto que traçamos nos ajuda a perceber que, além dos fatores externos adversos e das limitações internas, uma parcela de nossos problemas de hoje decorrem da própria velocidade de nosso crescimento, que acabou atropelando prioridades, estimulando desperdícios e retardando ajustamentos.

Esta maior tranquilidade que nos transmite a visão histórica permite-nos, pois, perceber a atual 'crise' de nossa economia não como impasse, colapso ou beco sem saída, mas sim no sentido etimológico de sua própria raiz grega sugere: momento de reflexão, diagnóstico, discriminação, discernimento e, sobretudo, decisão. A crise atual tem pois de ser olhada menos como fim de caminho do que como o limiar de 'transformação renovadora'.

Apesar dos cuidadosos exercícios de recálculo empreendidos, é indiscutível que o Brasil viveu, em 1981, e ainda no primeiro trimestre de 1982, a mais profunda recessão econômica desde a Grande Depressão. De fato, parece lícito afirmar que esta foi a 'primeira recessão industrial moderna da economia brasileira'. De fato, em 30/32, ainda possuíamos uma economia pré-industrial, enquanto em 65/66 nossa indústria, ainda nascente, comparada com a de agora, era de dimensão e complexidade muito menor. Dependendo dos cálculos preliminares ou revistos, a indústria caiu entre 6,5% e mais de 11%,



em 1981 e, apesar de sinais de recuperação sentidos a partir de abril de 82, ainda se situa a níveis abaixo da produção de 1980.

Contrapartida da recessão industrial, a inflação que chegara a 122% acumulados, no início de 1981, baixou a cerca de 95% e o déficit comercial que, em 1980, fora de 2,8 bilhões de dólares, passou a superávit de 1,2 bilhões em 1981, embora venha perdendo substâncias em 1982. O grande desafio que se apresenta, agora, às autoridades e à sociedade brasileira, é o de tentar a necessária reversão das tendências recessivas, sem promover pressões inflacionárias compensatórias ou comprometer os ganhos conquistados, a duras penas, no *front* do comércio exterior. A gestão do processo há de ser prudente e determinada, sem ser prematura ou tardia. Ação precipitada anularia os avanços assinalados em termos de controle de inflação e melhoria da balança comercial. Contemporização poderia representar sério ônus para trabalhadores e empresas, mormente em país como o nosso, que ainda não dispõe de malha social de segurança, isto é, de amortecedores de choques sociais, o que ameaçaria a própria sobrevivência de ambos, e, portanto, o próprio tecido social<sup>12</sup>.

Talvez porque a profundidade da recessão de 1981 nunca foi reconhecida, a ambigüidade entre discurso e realidade contribuiu para que os lados positivos da recessão não tenham sido apontados com suficiente clareza, o que poderia ter influído para inversão mais acentuada das expectativas inflacionárias. Agora, torna-se mais difícil a já delicada manobra de resgate do poço recessivo. Acresce que as circunstâncias internacionais que já não eram favoráveis anteriormente para o Brasil, tornaram-se extremamente adversas no curso de 1982. A recessão, especialmente nos Estados Unidos, aprofundou-se além das expectativas e, a partir do último trimestre de 1981, chegou mesmo ao Japão, o país que parecia ter melhor resistido ao segundo choque do petróleo. Os países de desenvolvimento intermediário, que se haviam transformado em importantes mercados para as exportações brasileiras, especialmente de manufaturados, acabaram atingidos pelo fenômeno. Os preços dos principais produtos primários sofreram quedas violentas, entre eles o café, o açúcar, o cacau e a soja, o que não só nos afetou diretamente, mas também indiretamente, ao prejudicar a balança comercial daqueles países, importadores de nossas manufaturas. E, finalmente, as taxas de juros internacionais, tão críticas para o Brasil, em face da alta dívida externa, não apresentaram, no primeiro semestre de 1982, a queda esperada em termos nominais, e dada a marcada baixa da inflação, sobretudo nos Estados Unidos, onde caíram à metade (de cerca de 12% para 6%), elevaram-se, de

fato, em termos reais, embora nos últimos meses tenha-se acentuado tendência de queda que deve perdurar em 1983.

Uma certa indecisão na política monetária; níveis de subsídios e gastos governamentais diretos e indiretos ainda elevados, conduzindo a déficit do setor público em patamar entre 5% e 7% do PIB; inelasticidade de preços de matérias-primas e de serviços, inclusive de juros internos, preços agrícolas ainda empurrando alguns índices devido a condições regionais climáticas pouco propícias, apesar da boa safra dos alimentos básicos, produtividade deficiente, aumento dos preços de insumos, e pressão sobre a oferta, decorrente da mudança do perfil de demanda induzida pela política salarial; preços industriais em alta não só para compensar compressões passadas, mas também pela elevação de custos unitários de produção resultante da queda do volume e, ainda, descompasso cambial, fruto da alta do dólar, em relação às moedas de outros mercados que constituem os principais escoadouros de nossos produtos de exportação; todos esses fatores parecem ter convergido para depressir o valor das exportações e para reacender as pressões inflacionárias, exatamente no momento difícil de inflexão interna e de agravamento das condições externas.

O horizonte temporal e espacial mais amplo, em que devemos inserir 'o aqui e o agora', protegidos de pessimismo precipitado ou histérico, hipnotizados por indicadores mensais, fragmentários, embora carregados do carisma da verdade mais recente. Não nos exime, contudo, ao contrário, nos obriga a refletir sobre a necessidade de 'estratégia mais abrangente em seu escopo e mais dilatada, em sua perspectiva cronológica'.

Não existe remédio único, milagroso ou simplista para fenômeno tão complexo e arraigado. Entretanto, sem ser uniforme, a terapêutica tem necessariamente de ser de caráter antes global do que isolada, clara e persistente em seus propósitos finais, embora flexível na aplicação à realidade, a cujos sinais tem de se manter atenta. Se apenas medidas isoladas forem tomadas, mesmo que acertadas e severas, o esforço global acabará se esvaindo pelas torneiras ainda abertas, anulando os esforços anteriormente empreendidos, como num trabalho de Sísifo, estéril e infundável.

Impõe-se, portanto, espírito aberto à escuta da realidade, que poderá aconselhar correções de rumo a partir dos resultados alcançados, uma vez mantidas as prioridades políticas que cabe à própria sociedade estabelecer e a coerência interna que os técnicos deverão indicar.

Uma política para procurar atingir, portanto, os objetivos — às vezes contraditórios a curto prazo



— de combater a inflação, relançar a atividade econômica, reequilibrar as contas externas e, ainda, diminuir os hiatos de renda e da riqueza, que separam regiões e estratos sociais, deverá, portanto, abranger medidas habilmente articuladas, de natureza monetária, fiscal e tributária, de remuneração dos fatores de produção<sup>13</sup> e de planejamento indicativo das prioridades nacionais.

Sem procurar dirimir a antiga disputa sobre se a política monetária é causa ou efeito, parece fora de dúvida que as pressões inflacionárias envolvendo mudanças de preços, isto é, uma nova relação entre moeda e mercadoria, necessariamente transitam através do comportamento monetário que, ou provocam, ou sancionam *a posteriori* aquelas mudanças. Em consequência, a política monetária deve, no mínimo, comportar-se como elo neutro e, se possível, procurar corroborar — mas não lhe sendo o único instrumento — política econômica mais global.

Aspecto importante dessa abordagem é a política fiscal. É elemento central de qualquer estratégia econômica, além de situar-se na encruzilhada entre as atuações do setor público e privado. Na visão ortodoxa, a articulação entre política monetária e fiscal é mesmo a chave exclusiva do fenômeno inflacionário. Despesas do setor público, tanto de investimento, quanto de gasto corrente, da administração direta e indireta, quando somados a subsídios creditícios ou fiscais, incentivos e transferências, tendem a ultrapassar os ingressos desse mesmo setor público, resultando em déficits sistemáticos ou esporádicos. São esses déficits um dos principais motivos de pressão inflacionária, seja estrutural ou conjuntural. O efeito, entretanto, não é direto, pois depende da maneira pela qual o déficit é financiado. Poderá sê-lo por mera expansão monetária, forma insidiosa de taxaço invisível e regressiva, que atinge toda a população indiscriminadamente, ou pela colocação, no mercado, de títulos do Governo a prazos variáveis. A repercussão dessa colocação, por sua vez, depende do nível de poupança interna. A Alemanha e o Japão, apesar dos déficits consideráveis do setor público em relação ao produto interno, tem conseguido financiá-los não inflacionariamente, graças a suas altas taxas de poupança, enquanto nos Estados Unidos déficit como o atual, de apenas 3% do PIB, deverá corresponder a cerca de 50% da poupança total disponível. Isto ou obriga o Governo a emitir moeda, ou então o leva a concorrer no mercado de capitais pelas escassas poupanças, elevando a taxa de juros e desestimulando os investimentos privados, com sérias repercussões sobre a taxa de emprego de hoje e a de crescimento amanhã.

No Brasil, o déficit já tradicional do setor público provém de crescimento desordenado desde,

atendendo a prioridades pouco definidas, operando a níveis duvidosos de eficiência e sem os controles devidos, com desperdícios evidentes, e onerado por subsídios creditícios e incentivos fiscais. Estes, além de engrossar os déficits públicos, promovem transferências de renda de caráter regressivo. Tiram de muitos para dar a uns poucos, na esperança de que estes poupem, produzam ou exportem mais, o que nem sempre ocorre. Muitas vezes acaba-se estimulando atitudes contrárias às originalmente visadas, incentivando investimentos intensivos em capital e com baixa absorção de mão-de-obra, induzindo a estocagem especulativa de produtos ou de haveres financeiros, permitindo lucros por arbitragens entre financiamentos a taxas aberrantemente diferenciadas e, sobretudo, dificultando a alocação racional de recursos e inibindo o funcionamento dos mecanismos naturais do mercado.

‘Política fiscal’ austera e realista, não só para controlar o volume agregado de investimentos e gastos, mas também para direcioná-los aos verdadeiros objetivos prioritários, não se esgota evidentemente com o controle de despesas, mas pressupõe o outro lado da moeda, isto é, a arrecadação, suficiente e de forma adequada, de impostos. É a política tributária, propriamente dita, que no Brasil está a exigir profunda reforma, uma vez que a implantada nos idos de 65/67 não só se tornou obsoleta pelas modificações ocorridas desde então na estrutura econômico-social do país, senão também acabou sendo desfigurada por uma série de programas, impostos ou taxas de contribuição posteriormente introduzidos, que mesmo que justificados isoladamente, acabaram formando uma colcha de retalhos, mal cosida, e que já se constitui hoje em séria deseconomia a empecer o processo de crescimento econômico

Tal reforma precisaria, em primeiro lugar, rever a estrutura espacial do sistema tributário, que acabou centralizando, no governo federal, recursos e responsabilidades de tal ordem, que sua gestão se torna cada vez mais ineficiente. Há, pois, que repensar-se perfil descentralizado, o que deve convergir com movimento de descentralização política, em que o município, muito mais perto das realidades e das demandas das comunidades, ganhe nova autoridade. Seria organização muito mais sistêmica, de círculos concêntricos — Município, Estado, União — o que permitiria maior participação nas decisões de a quem taxar e a quem destinar os recursos arrecadados. O voto distrital, a ser parcialmente introduzido no Brasil, poderá atuar nesse sentido, pois tornará mais visível a vinculação entre representante e a comunidade que o elegeu.

O sentido de participação a nível comunitário, e até pessoal, seria igualmente reforçado pela maior



ênfase em impostos diretos onde fica mais transparente a íntima ligação entre contribuinte e cidadão. A 'cidadania tributária', além de permitir efetiva progressividade na escala fiscal, também confere senso de responsabilidade indispensável à participação mais democrática e mais descentralizada nas decisões econômicas, por cuja implantação o cidadão-contribuinte se sentirá mais responsável e solidário.

Tal reforma deverá, também, ter sentido mais igualitário, visando a melhor distribuição dos fluxos de renda, e dos estoques da riqueza. Maior progressividade não significaria necessariamente aumento da carga tributária global, mas maior relevância dos impostos diretos, em vez dos indiretos. Nesse sentido, também haverá de ser estudada, de forma prudente, justa e eficaz, taxação progressiva sobre ganhos de capital e não apenas salário de trabalho, assim como provável imposição sobre sucessões. Esta não deveria ter caráter punitivo, mas deveria acentuar, por estímulo fiscal, a dimensão social da acumulação de patrimônios pessoais. Por exemplo, deveria prever fórmulas que incentivem a criação, já em vida, de fundações de caráter beneficente, científico ou cultural, para estimular as pessoas a construir e legar heranças de interesses também comunitário, a exemplo do que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos ou na França.

Outro aspecto que há de ser ressaltado é a preocupação de estímulo à poupança, ao investimento e à produtividade e de desestímulo aos gastos, sobretudo os supérfluos ou de consumo consúcio.

Propostas teóricas de impostos progressivos sobre despesas, em vez de sobre a renda, têm sido também formuladas, mas os estudos e experiência não são conclusivos quanto à viabilidade e à eficiência de tal procedimento<sup>14</sup>.

Políticas monetária, fiscal e tributária deverão ser completadas por política geral de ingressos, também chamada de remuneração dos fatores de produção (*incomes policy*).

Tais políticas têm sido utilizadas, especialmente, em momentos em que fica evidenciada a necessidade de esforço comum envolvendo todos os setores vivos da sociedade, desde o Governo, empresário, trabalhadores e outros agentes econômicos, entre os quais os consumidores, e segmentos sociais com capacidade de decisão, como partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais ou comunitárias.

O exemplo mais conhecido é o Pacto de Moncloa, firmado depois da queda de Franco, na Espanha, e que permitiu uma trégua nas pressões inflacionárias e reivindicações dos mais diversos setores (preços, salários, juros, tarifas, etc.), formando um

lastro mínimo de estabilidade econômica à Espanha de então, indispensável para assegurar a consolidação do processo de liberalização e de redemocratização política<sup>15</sup>.

Embora experiências político-sociais não possam, nem devam, ser transferidas sem muito cuidado e adaptação, há possibilidade e necessidade, no Brasil de hoje, de buscar-se fórmula assemelhada a esta, um entendimento amplo envolvendo os mais diversos setores sociais. Não seria propriamente um pacto social, mas sim um acordo transitório e de objetivos definidos, para permitir a consecução de metas que todos os envolvidos consideram comuns e prioritárias. Como tal entendimento transita através de longa parlamentação política, as eleições de novembro passado poderão facilitar tal processo, pois contribuirão para identificar os interlocutores, adensando-lhes a legitimidade para falar e comprometer-se, sejam de que partidos forem.

Em contraste, o congelamento de preços e salários, hipótese às vezes aventada, é solução que acaba se transformando em novo problema, porque procrastina providências de mais longo prazo, além de inibir a atuação das leis de mercado, abafando a oferta e estimulando artificialmente a demanda. É verdade que às vezes é invocado para corrigir o mau funcionamento dos mecanismos de mercado em situações de monopólio ou oligopólio. Por isso, acredito ser prioritária a recriação e fortalecimento do CADE, que sem mentalidade tacaña ou policalesca, mas com severidade e imaginação, realmente fizesse respeitar no Brasil as regras do livre jogo de mercado, inclusive por parte das empresas estatais e das transnacionais. O organismo, além de forte, teria de ser autônomo, subordinado possivelmente ao Poder Legislativo e exercendo poderes quase-judiciais.

Também deveria ser reforçado o Tribunal de Contas da União que, além de função fiscalizatória de caráter contábil, passasse a supervisionar, como uma espécie de corregedoria, a própria eficiência das empresas de Estado e sua atuação nos limites e segundo os objetivos a que se propõem.

De maneira simétrica, o setor privado deveria reforçar os seus órgãos de auto-regulação, a partir de suas associações, que teriam de modernizar-se e tornar-se mais representativas e atentas, não apenas aos interesses dos associados, senão também aos temas nacionais de caráter mais global. Deveriam, igualmente, procurar tornar-se centros de informações setorializadas e macroeconômicas, para que desapareça o atual monopólio da informação econômica no Brasil. Como informação é hoje sinônimo de poder, a descentralização da informação é pré-requisito para a descentralização econômica e política.



Os temas acima aflorados trazem à baila aquele outro, hoje tão discutido no Brasil, da relação entre setor público e setor privado.

Ao contrário do que pensam muitos, a gravidade do problema não surge do número de empresas, cuja propriedade majoritária se encontra nas mãos do Estado. Embora concordando em que este tenha não poucas vezes exorbitado de suas funções específicas, operando atividades econômicas cuja responsabilidade não lhe cabe, é forçoso, também, reconhecer o papel positivo que o Estado exerceu no Brasil como propulsor de nosso desenvolvimento econômico. E, apesar de considerar que o chamado projeto de desestatização possa e deva transferir às mãos privadas empresas que podem ser administradas pela iniciativa particular, o âmago da questão é outro: a falta de nitidez e confusão na definição das funções de um e outro setor, o que vicia os mecanismos de mercado. 'A preservação da economia de mercado', e não necessariamente a propriedade das empresas que nele atuam, 'é o cerne do problema'. As empresas públicas e as de economia mista — tanto quanto as empresas privadas, brasileiras ou estrangeiras — devem orientar-se, sempre que não estejam em exercício de uma função normativa ou regulatória, ou de prestação de um serviço ou bem de natureza pública, pelas regras de mercado. Indefinição a esse respeito tem levado, inclusive, a fenômeno inverso ao da 'estatização' de funções privadas: a 'privatização' da função pública, quando se procura medi-la ou avaliá-la pelo critério de viabilidade e de retorno privado. Isto pode levar a total desvirtuamento daquela função. É, por exemplo, a mentalidade que levou ao atrofimento dos serviços de saúde pública no Brasil, especialmente os de caráter sanitário, preventivo e comunitário, justamente os que, além de prioritários, apresentam os melhores retornos macroeconômicos e sociais.

Para que uma economia de mercado possa funcionar no Brasil, e para que seja mantida suficiente a vitalidade também noutros campos de atividade, inclusive o cultural, será preciso estender e aprofundar a luta contra a burocracia, que aliada à mentalidade cartorial brasileira, constitui-se hoje em dia em um dos mais sérios entraves ao processo de desenvolvimento, inibindo sobretudo aquele elo que cada vez se torna mais crucial, a 'inovação'. Basta atentar para o número de atividades empresariais que hoje em dia dependem de cartas-patentes, autorizações prévias, concessões pela autoridade do Estado. O mesmo fenômeno ocorre, crescentemente, em relação à regulamentação de carreiras, exigindo diplomas emanados por instituições educacionais rigidamente regulamentadas com currículos pré-determinados. Em um mundo de rápidos avanços científicos e mutações tecnológicas, tal especialização prematura e formalista é desperdício in-

desculpável de recursos, talento e imaginação<sup>16</sup>.

Não parece, pois, que o Estado possa, ou mesmo deva, retirar-se de todas funções empresariais em que atua como formentador do desenvolvimento, inclusive da empresa privada. O importante é que, ao fazê-lo, 'não confunda prerrogativa soberana com eficiência empresarial' e que esteja disposto a melhor definir a articulação entre setor público e privado, afastando ambigüidades e jogos duplos, e deixando de baralhar princípio de mercado, ou *jus gestionis*, e o de autoridade, ou *jus imperii*.

Por outro lado, é importante, não só em função dos ditames da justiça social, mas também da eficiência econômica global e da prudência política, que o Estado assuma papel muito mais dinâmico na prestação dos serviços públicos que visem a 'atender às necessidades básicas da população' e na criação de condições para que o setor privado amplie a oferta e abaxe os preços dos bens essenciais de consumo de massa. Penso, em especial, nos serviços de saúde pública, educação, saneamento, nutrição, vestuário e habitação popular. O FINSOCIAL, sem dúvida, é passo na direção certa, embora careça ainda de dimensão global mais abrangente e implementação eficiente.

Fator coadjuvante a recomendar a adoção de tais programas de atendimento às necessidades básicas é que acolhem 'três pré-requisitos' cuja relevância se tornou mais incisiva em face da crise energética, da conveniência de evitar-se que o desemprego se alastre e da ameaça de asfixia cambial. Primeiro, porque são baixos consumidores de energia na sua implantação ou operação; segundo, são pouco intensivos em capital e fortes absorvedores de mão-de-obra, inclusive a não-especializada, e terceiro, não são indutores, em proporção significativa, de importações, tanto na fase de investimento, quanto na de operação, e baseiam-se em tecnologias em geral bem sedimentadas e conhecidas, o que dispensa o pagamento de *royalties* ou facilita a compra de *know-how*, se necessário, a preços acessíveis.

Quanto aos bens essenciais de consumo, ou 'bens salariais', que seriam predominantemente fornecidos pelo setor privado, também apresentam aquelas características, além de poderem ser produzidos, descentralizadamente, por empresas ou fábricas médias, e, na maioria, de capital nacional, o que minimiza a necessidade de remessa de dividendos. As próprias empresas multinacionais, uma vez bem definidas as prioridades, saberão ajustar-se a elas.

'A economia informal ou submersa', ainda pouco estudada entre nós, mas cuja importância deve ser não desprezível em termos de geração do PIB e da criação de empregos, é mais vigorosa nes-



ses ramos de bens salariais, através do trabalho individual ou de mini-empresas. Não deveria ser abafada em benefício de uma legalidade formalística e burocrática, mas no que for possível integrada no chamado 'país legal' e mobilizada para esse esforço de melhoria na qualidade de vida do 'país real'.

Estudos não só realizados aqui, mas no exterior, inclusive pelo Banco Mundial, demonstram a elevada relação benefício-custo de programas de atendimento às necessidades básicas e a sua viabilidade pelo custo relativamente modesto, de dois a cinco por cento do PIB, se o objetivo for atingir toda a população brasileira entre 1990 e o ano 2000. Comparado ao dos subsídios ou ao somatório de programas de prioridade duvidosa, está perfeitamente dentro das possibilidades de país como o nosso, com renda per capita em torno de 2,000 dólares por ano. Permitiria, praticamente, erradicar os principais bolsões de pobreza absoluta, que ainda englobam de 30 a 40 milhões de brasileiros e que constituem a dívida ética mais séria do que as também não desprezíveis, mas com inteligência gerenciáveis, dívidas financeiras externa e interna.

Um só exemplo, extraído de estudo de insuspeito técnico do Banco Mundial, fornece ilustração contundente do muito que precisamos fazer entre nós: "Nesse ano, diz o estudo, 3,8 milhões de crianças nascerão no Brasil. Antes de atingirem um ano, 300 mil morrerão. Se o Brasil tivesse a mesma mortalidade infantil de Sri Lanka, um país cujo PIB *per capita* é um sétimo daquele do Brasil, 146.000 crianças — pouco menos da metade, deixariam de morrer"<sup>17</sup>. É clara a dimensão do desafio. E é certo que temos capacidade econômica de enfrentá-lo, bastando para isto senso de prioridade, determinação persistente, compaixão social e racionalidade de meios.

Um último tema merece ser abordado pela atualidade e relevância. O da relação entre 'democracia', 'desenvolvimento' e 'inflação'. Sem precisar apontar exemplos fora do Brasil, e os há muitos e convincentes, basta voltar à constatação feita, no início, sobre o longo período em que experimentamos crescimento dos mais vigorosos. Se fizermos a desagregação desses períodos e os compararmos aos regimes políticos correspondentes, segundo a sua tônica predominante, democrática ou autoritária, seria difícil constatar correlação estatisticamente significativa entre uns e outros. O mesmo diz respeito à série que registra o comportamento da inflação. Dessa observação empírica, podemos inferir a hipótese, que também é corroborada pela teoria, de que não existe relação de causa e efeito entre democracia, autoritarismo, desenvolvimento e inflação.

Por outro lado, há indicações substanciais de que, a longo prazo, a democracia é forma de organi-

zação política mais flexível, que preserva melhor a vitalidade e flexibilidade do tecido social, constituindo-se em sistema superior de governo. Mas, como forma privilegiada de administração política, possibilita uma boa administração econômica, mas não a assegura.

Nessas condições, não há razões para acreditar que o processo de 'liberalização' já percorrido e o de 'democratização' encetado com a realização das eleições de novembro último venham a agravar as pressões inflacionárias ou prejudicar o ritmo de desenvolvimento. Mas o contrário também é verdade. A democracia por si só não garante melhor gestão econômica. Por isso, a par dos temas políticos, há que se discutir também, e urgentemente, as prioridades e métodos econômico-sociais.

Acresce que o fato de o processo de abertura estar desabrochando em momento crítico da conjuntura econômica, não deve servir de argumento para diferir a cronologia ou modificar objetivos da marcha política preconizada. Entretanto, como já referido e, ao contrário do que seria suficiente em época de institucionalização já consolidada, as circunstâncias brasileiras atuais recomendam, já agora realizadas as eleições, que por natureza são competitivas, que haja busca comum de uma pausa de conciliação ou de convergência nacional (duas palavras-chave da política que radicalismos de direita ou de esquerda tentam desmoralizar) para que possa ser negociado um 'entendimento' sobre algumas prioridades essenciais. Incluiria enumeração de objetivos, fixação de cronologia, rol de eventos e escolha de medidas intermediárias necessárias à consecução dos fins colimados.

Seria uma espécie de trégua nas reivindicações fragmentárias, mesmo que legítimas. A democracia é processo de solução de conflitos, de concorrência entre posições antagônicas e de fixação das regras em que deverá ser travado o jogo entre os diversos atores do processo político. Mas, momentos há na trajetória democrática, sobretudo quando se passa de uma fase mais autoritária para outra mais liberal e participativa, e quando isto ocorre em momento de dificuldades econômicas e tensões sociais, para os quais algo mais é necessário: um 'consenso nacional' envolvendo e engajando todos os agentes dos processos político e econômico: civis e militares, políticos e cidadãos, empresários e trabalhadores, professores e estudantes, profissionais e consumidores, religiosos e leigos. Consenso que vise a assegurar a compatibilização entre mudança e continuidade, entre liberdade e ordem, entre progresso e justiça.

O hoje e o agora é um desses momentos. O que pressupõe sério processo de reflexão, parlamentação e decisão negociada. E que deveria resul-



tar na elaboração de uma 'estratégia econômica', de realismo, horizonte e abrangência, no mínimo análogos àquelas constantes da 'estratégia política', que, apesar de eventuais dificuldades e pequenos desvios, tem servido para balizar o processo de reinstitucionalização política do país, sem maiores abalos, e com animadora coerência de objetivos.

A decisão do Governo, após algumas hesitações, aparentemente induzidas pelo temor de reações negativas externas e internas, de afinal recorrer ao Fundo Monetário Internacional - F.M.I. -, pontua a 'gravidade da situação econômico-financeira', sobretudo em sua vertente internacional, após o acentuado estreitamento da liquidez mundial decorrente da crise da Polônia, de vários casos de insolvência ou iliquidez de grandes firmas estabelecidas nos países desenvolvidos, da conflagração das Malvinas e das mais recentes situações de inadimplência do México e da Argentina.

Por sua vez, as recentes eleições revelam inclinação do país a favor de líderes e propostas que defendem caminhos eqüidistantes entre mutação extrema e complacência conformista, isto é, procura de mudança na estabilidade. Afastados ressentimentos de vencidos e arrogância de vencedores, surge, parece, do veredicto das urnas uma vontade de mudar sem ruturas, uma mensagem de renovação mediante métodos e líderes moderados. Pode haver, é claro, exceções mas seria trágico se, a partir dessas, ou de interpretações sibilinas, fragmentárias ou preconceituosas, se quisesse apequenar a voz do povo expressa nas urnas. E sua mensagem, de renovação e moderação, bem ao feitio do caráter brasileiro, e a escolha de novos interlocutores, que podem falar respaldados em legitimidade adensada, convergem para melhorar as probabilidades de êxito desse esforço de aglutinação em torno de ideais e objetivos mais altos e urgentes, que me parece ser o caminho mais prudente a trilhar, a fim de assegurar a transição para um Brasil mais moderno, livre e justo, capaz de, por suas próprias forças, pelo esforço de sua própria gente — trabalhadora e generosa — superar os antagonismos, enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que nos abrem os dois últimos decênios do século XX.

## Notas

1. Cf. *Review*, vol. II, n° 4, Spring 1979, publicado por Braudel Center for the Studies of Economies, Historical Systems and Civilizations, State University of New York, Binghamton; número especial dedicado a Cyclical rhythms and secular trends of the capitalist world-economy.

2. O que se compara com os quarenta e três anos da 'paz bismarckiana', (entre 1871 a 1914), considerado o período sem guerras mais duradouro da história moderna, embora a partir de 1900 se sentisse claramente o mundo resvalando para o que seria a Primeira Guerra Mundial.

3. O pior perigo para os Estados Unidos, hoje, não parece residir no poderio militar soviético, mas sim no descompasso entre este e a extrema fragilidade da economia russa. De certa maneira, pode-se dizer que os Estados Unidos enfrentam, agora, o desafio de como 'administrar' a fraqueza da União Soviética.

4. Cf. Brian Morgan, *Monetarists and Keynesians — 'their contribution' to Monetary Theory* (London: The Macmillan Press Ltd., 1982).

5. A expressão foi cunhada por John Maynard Keynes.

6. Veja a antologia sobre o tema a ser brevemente publicada pela Universidade de Brasília sob o título *O Liberalismo hoje*, tradução do livro comemorativo dos 200 anos da *Neue Zürcher Zeitung*.

7. A expressão foi vulgarizada pelo título do livro de Schumacher, que se transformou em *best-seller*.

8. Sobre o dogma existencial-marxista, predominante no pós-guerra, veja meu artigo *Es'ará o liberalismo obsoleto?*, publicado em número especial, intitulado *O Discurso liberal*, da Revista *Tempo Brasileiro*, de abril/setembro 1981, n° 65/66.

9. A expressão foi tomada emprestada por Max Weber, ao clássico romance de Goethe com esse título.

10. Veja, entre outros, Cláudio L. S. Haddad, *Crescimento econômico do Brasil 1900-1976* In Paulo Neuhaus, coord. *Economia brasileira: uma visão histórica*, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980, pp. 21 a 43 e Flávio Rabelo Versiani e José Mendonça de Barrós, orgs. *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização* (São Paulo: Saraiva, 1978).

11. O tema é desenvolvido sobretudo em sua obra-prima, *O Príncipe*.

12. Veja meu artigo anterior em *Revis'á do Serviço Público*, ano 38, V. 109, n° 4 (out. dez. 1981), *A Economia brasileira em 1981*, esp. pp. 22 e 23.

13. Sobre várias experiências a respeito e sua fundamentação, veja I. L. Fallick e F. R. Elliot, *Incomes policies, inflation and relative pay* (London: George Allen E Unwin, 1981).

14. O desenvolvimento do conceito de imposto sobre despesas deve-se, em grande parte, à obra de Nicholas Kaldor. Aliado ao sobre ativos, também advogados por Kaldor e ainda a outras formas de impostos, pode conduzir ao conceito mais abrangente de uma fiscalidade geral ou de um sistema integrado de taxação, que segundo alguns autores pode ser auto-aplicável.

15. Alguns autores falam mesmo dos pactos de Moncloa (nome do Palácio-sede do Governo espanhol), pois houve uma série de entendimentos convergentes. Para o texto do mais conhecido, resultado das reuniões naquele Palácio de 8 a 9 de outubro de 1977, veja Vamireh Chacon, *A Experiência espanhola* (Brasília: Universidade de Brasília, 1979) pp. 81-83.

16. Desenvolvi o tema em minhas *Indicações para o projeto brasileiro* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1971) esp. pp. 22 a 30.

17. Peter T. Knight, *Brazilian socioeconomic development: issues for the eighties* In *World development*, vol. 9, n° 11/12 (1981), p. 1071.







## *As Relações Leste-Oeste e o Terceiro Mundo. Uma Visão sul-americana<sup>1</sup>*

Estamos ingressando numa época de dificuldades. Não diminuem as tensões entre as superpotências. As considerações estratégicas, que nunca deixaram de estar presentes, de novo dominam o debate político. A hipótese de um conflito tático na Europa é agora parte dos planos militares. O Afeganistão, o Irã, a Nicaraguá, a Polônia, El Salvador, as Malvinas e o Líbano figuram sucessivamente na primeira página dos jornais. Se o Ocidente industrializado parece em desordem, o Leste não está menos confrontado por problemas. A crise econômica se tornou verdadeiramente global: afeta todas as atividades econômicas e envenena as relações internacionais, comerciais e financeiras. O protecionismo está cada vez mais disseminado. A economia de cada país, independentemente de suas opções políticas e econômicas, vem operando sob severas restrições, enquanto o diálogo multilateral entre países ricos e pobres está virtualmente paralisado.

Diante dessas circunstâncias ameaçadoras, não é surpresa que a política internacional se tenha tornado agitada. O universo do discurso político está dominado pela discórdia e pela acrimônia. A incerteza e a imprevisibilidade estão no ar. Bloqueios econômicos são proclamados e depois suspensos; negociações são iniciadas, interrompidas e depois retomadas. Objetivos irrealistas são acompanhados de exageros retóricos. Fala-se abertamente de intervenções militares.

Uma visão sul-americana<sup>2</sup> das atuais relações Leste-Oeste necessitaria tomar em consideração todos esses fatores, além de outros. As questões Leste-Oeste permanecem no cerne da vida interna-

cional contemporânea; os países e, na verdade, regiões inteiras devem diariamente tratar dessas questões e sobre elas tomar posição.

Não existe uma visão sul-americana unificada quanto à confrontação Leste-Oeste, da mesma forma que não existe, no ocidente, uma avaliação homogênea desse processo. Embora seja crescentemente afetada pela confrontação Leste-Oeste, a América do Sul, no essencial, a ela permanece marginal.

Apenas recentemente começaram os países sul-americanos a olhar para além de sua própria região e, o que é mais significativo, para além de suas tradicionais relações com os E.U.A. e com a Europa Ocidental. Pode-se afirmar que hoje a América do Sul se preocupa com o panorama global — com a política mundial —, uma vez que seus problemas não mais podem ser resolvidos apenas no nível regional. Seria, porém, necessário acrescentar que os países sul-americanos reagiram de modo diferenciado aos seus desafios. As nações exportadoras de petróleo ou se associaram à O.P.E.P., — que é uma organização muito difamada —, ou se influenciaram profundamente pelas políticas que a O.P.E.P. adotou, o que lhes abriu uma janela para o mundo. Alguns países da América do Sul — de diferentes configurações políticas — julgaram oportuno aderir ao movimento não-alinhado. A Colômbia é o mais recente exemplo dessa opção. Embora não trilhe o mesmo caminho, o Brasil mantém excelentes relações com a maioria das nações não-alinhadas e estabeleceu, há quase uma década, firme presença no Oriente Médio e na África, enquanto reforçava diá-



logo com o Japão e, agora, com o Canadá. Também com os seus vizinhos imediatos, o Brasil incrementou, de forma dramática, o comércio e a cooperação. Outros países sul-americanos, particularmente os menores, devido à escassez de opções, mantiveram política externa ligada quase exclusivamente ao chamado sistema interamericano e a suas relações bilaterais com os EUA.

Também é variado o panorama das relações com a União Soviética. Se se pudesse arriscar generalização, dir-se-ia que a atitude sul-americana predominante é a de manter relações diplomáticas corretas com a U.R.S.S., mas sem muito calor. Há exceções, porém, e o Chile é a maior delas. Como regra, as relações com a U.R.S.S. se estão intensificando, o que era de esperar não só porque seu nível era tradicionalmente muito baixo, mas também porque a União Soviética está procurando, de forma ativa, fazer com que sua presença mundial seja compatível com o seu *status* de superpotência. Uma das limitações importantes à expansão dessas relações é o temor de que elas possam facilitar o crescimento dos partidos comunistas e grupos a eles afiliados. O comércio entre os países sul-americanos e a U.R.S.S. está certamente se tornando mais importante. A União Soviética é de longe o mais importante mercado dos cereais da Argentina, enquanto no ano passado tornou-se o sexto maior cliente comercial do Brasil, cujo principal produto exportado foi a soja. Há anos, os soviéticos vêm vendendo material militar ao Peru.

Esses desenvolvimentos devem ser colocados no contexto de mudanças mais amplas. Não foram os soviéticos os únicos a incrementar sua presença na América do Sul; os europeus ocidentais e os japoneses também fizeram e em escala muito mais ampla. Registraram-se mudanças, sobretudo, na visão que a região tem de si mesma e no modo pelo qual o resto do mundo a vê. Até uns vinte anos atrás, a percepção dominante era a de que a América do Sul, como uma das sub-regiões da América Latina, era parte do hemisfério ocidental e, conseqüentemente, um anexo aos E.U.A.. O conceito de hemisfério ocidental — tão dominante nos anos do pós-guerra — constituía 'retorno' à *Doutrina Monroe*, já que se baseava não numa parceria real e efetiva nas Américas, mas numa 'presunção hegemônica'<sup>3</sup>. Em última análise, esperava-se que as relações internacionais da região fossem mediadas pelo sistema interamericano, sob a liderança dos E.U.A. Além disso, admitia-se que as divergências com o país-líder seriam resolvidas através de ajustamentos unilaterais por parte dos demais.

O conceito de hemisfério ocidental saiu de moda. Sua superação foi promovida na Europa — onde sempre houve pelo menos um interesse laten-

te em modificar o arranjo político existente entre os E.U.A. e a América Latina — e também nos próprios E.U.A., depois que o seu envolvimento direto no sudeste asiático absorveu praticamente todas as energias políticas.

A visão *monroeista*, ao desaparecer, não foi substituída por sua alternativa histórica, o antigo sonho boliviano de uma América hispânica unida, sonho que em sua versão modernizada poderia ter atraído o Brasil e talvez os países caribenhos, mas que seguramente excluiria os E.U.A.. Não mais havia condições para essa opção, pois a América Latina, região até então poupada do turbilhão da vida internacional, foi atirada ao caldeirão fervente da política mundial.

É simples a razão para a mudança no papel internacional da América Latina. Os E.U.A. não mais estão em condições de suprir a região com os insumos — políticos, econômicos e outros — que costumavam prover ou tornar disponíveis. Nem é a economia norte-americana capaz de absorver a mesma proporção de mercadorias da região. Os países da América Latina devem procurar no mundo todo, do Japão à Europa, do Oriente Médio à África, os bens e serviços, assim como a tecnologia, os recursos e os mercados de que hoje necessitam. O conceito de hemisfério ocidental foi abandonado porque reflete compromisso ou relação especial que não mais tem apoio tanto em Washington, quanto em muitas capitais latino-americanas.

Neste ponto, desejaria apresentar três comentários sobre a questão Leste-Oeste propriamente dita.

Em primeiro lugar, deve-se ter presente que o Leste é o Leste, e o Ocidente é o Ocidente. Isto é, a natureza política dos dois blocos é, ou deveria ser, diferente. Os tipos de arregimentação política que fazem parte do cotidiano do Leste não são realmente permissíveis no Ocidente e, se permitidos, são considerados claros desvios do corpo central dos ideais ocidentais. Na realidade, o pluralismo é regra no Ocidente, pluralismo nas relações entre cidadãos, assim como entre Estados. O pluralismo é, talvez, a maior virtude ocidental. Embora freqüentemente obrigue à tarefa árdua e prolongada de coordenação de posições divergentes, o pluralismo assegura ao Ocidente flexibilidade e capacidade de resistência política.

Em segundo lugar, observaria que já é legítimo especular sobre o papel da América Latina na confrontação Leste-Oeste, uma vez que a luta pelo Terceiro Mundo, juntamente com outras questões, é tida, hoje, como um aspecto daquela confrontação e que a América Latina, por sua vez, é amplamente considerada área do Terceiro Mundo. Deve-se, po-



rém, ter sempre presentes as peculiaridades da história da América Latina, bem como sua proximidade geográfica dos E.U.A., fatores que certamente condicionam o *status* internacional da região, particularmente quando tomada como elemento, ainda que marginal, nas disputas Leste-Oeste.

O terceiro comentário diz respeito à definição geográfica e política do Leste e do Ocidente. Ao final da guerra fria, já se podia afirmar que o Leste é formado pela União Soviética e os demais países da Europa Oriental (salvo Iugoslávia e Albânia). A China já obtivera sua independência de Moscou, enquanto nos outros países do Terceiro Mundo, como Vietnã, Angola e Etiópia, que durante as décadas dos sessenta e dos setenta foram colocados sob a influência soviética, aplicavam-se regras próprias, por duas razões principais:

1. essas áreas não são contíguas à União Soviética, o que em última análise diminui a influência de Moscou sobre elas. Cuba — por ser totalmente exposta aos E.U.A. — por ser, na prática, contígua a esta superpotência — é, paradoxalmente, um caso especial de vulnerabilidade à União Soviética;

2. esses países do Terceiro Mundo, apesar de suas opções socialistas, pertencem, diferentemente da Europa, a áreas sob efetiva disputa entre o Leste e o Oeste. Salvo em 'cenários' de guerra total, ou quase, ninguém realmente espera mudança fundamental no equilíbrio de forças na Europa, enquanto no Terceiro Mundo muitas situações político-militares permanecem instáveis e podem ser modificadas sem aqueles 'cenários'.

Se considerarmos a política dentro do bloco oriental, dois fatores devem ser mencionados:

1. o papel predominante desempenhado pela União Soviética. A oposição só pode ser expressa por meio da retirada do bloco, uma opção que a China exerceu, pagando um preço, mas que devido às realidades militares não parece ter outros tomadores neste momento;

2. a hegemonia soviética não parece funcionar de forma dinâmica, pois não favorece — e talvez nem o permita — o ajustamento político no tempo. Pelo contrário, parece almejar a manutenção estática da relação de preponderância, negando dessa forma o fenômeno universal da difusão do poder e contendo a autonomia dos demais membros do bloco oriental.

Estou pessoalmente convencido de que os acontecimentos na Polônia significam essencialmente que o Leste está passando por severa crise político-ideológica e que o Ocidente cometeu um erro ao permitir que as atenções mundiais se desviassem dessa situação. Mesmo no período anterior

ao 13 de dezembro de 1981, já se notava falta de percepção no Ocidente, exceto talvez na Alemanha Federal, sobre o que se estava acontecendo na Polônia. Na prática, o desentendimento no Ocidente sobre como reagir aos acontecimentos e, ainda mais, a troca de recriminações com a União Soviética levaram à avaliação errônea de que o problema polonês era, mais do que uma crise no Leste, uma questão Leste-Oeste, ou entre a U.R.S.S. e os E.U.A. Como a confirmar esta última percepção, a questão polonesa está, agora, sendo tratada como episódio da Guerra Fria. Não estou certo, porém, de que a instabilidade no Leste seja necessariamente de interesse do Ocidente como um todo.

Como a liberalização da Polônia estava ligada, embora frouxamente, ao processo de *détente* na Europa, é difícil escapar à hipótese de que a normalização das relações Leste-Oeste colocaria ao Leste o desafio do ideal ocidental do pluralismo. Este desafio é potencialmente perigoso para o Leste e para as relações Leste-Oeste, o que configura um limite objetivo ao processo de *détente*.

Por outro lado, tendo em vista as atuais realidades tecnológicas e desenvolvimentos políticos, parece pouco crível que a União Soviética e os outros países do Leste europeu consigam manter-se imunes ao processo de mudança política. À medida em que as sociedades do Leste se tornam mais complexas, suas economias se diversificam e novos grupos sociais são chamados a participar da administração da produção e do consumo, assim como da inovação tecnológica criativa, é cada vez mais difícil isolar tais grupos das influências não controladas pelo sistema político unipartidário.

Seria excessivamente fatalista supor que é inevitável a estagnação política no Leste, sobretudo porque a mudança pode ser um meio de evitar dificuldades na política interna. Não penso que estejamos assistindo ao fim do sistema socialista e que isso ocorrerá quer por convulsão, quer por evolução pacífica em direção a um sistema aparentado com o capitalismo. Não creio ser correto que a melhor opção ocidental seja a de aumentar a pressão sobre o Leste com o fito de acelerar qualquer desses dois possíveis processos.

Examinemos, agora, a definição de Ocidente, neste final de século.

Essa é, necessariamente, uma questão complexa. Em consequência de várias levas de expansão marítima, a civilização ocidental se tornou mundial, ganhou amplitude verdadeiramente universal. Com o tempo, as idéias de Ocidente e de civilização se associaram. Padrões culturais não-ocidentais foram desvalorizados e começaram a ser tratados como 'locais' ou 'periféricos', com a implicação de que o



que ocorria no mundo desenvolvido era 'universal' ou 'central', enquanto os acontecimentos nas áreas economicamente retardatárias só poderiam ter significação circunscrita ou marginal.

Ressalte-se que a modernização dessas áreas era considerada possível. Uma vez aceitas como civilizadas, essas sociedades tinham maiores probabilidades de serem tratadas como países ocidentais 'honorários'. Essa forma de modernização dependia da importação de técnicas e da reprodução de padrões culturais ocidentais. Esse foi o caminho originalmente tomado pela Rússia e Japão.

Com o nosso século, contudo, uma visão menos otimista parece afirmar-se. A revolução comunista, o fascismo, a depressão econômica, tudo indica a existência de problemas no Ocidente.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a idéia de 'civilização ocidental' parece contrair-se e confinar-se a conceito muito menos abrangente de 'civilização industrial' limitado ao círculo estreito das democracias industriais. Nessa abordagem não se pretende que a idéia de Ocidente seja realmente universal, mas que se localize nos limites da O.C.D.E. (Europa Ocidental, E.U.A., Canadá e Japão).

Torna-se crescentemente difícil para os países em desenvolvimento alcançar níveis de progresso tecnológico e qualidade de vida comparáveis aos desfrutados pelos países ocidentais desenvolvidos. Isto pode ser verdade para as nações em desenvolvimento como um grupo e, mesmo, individualmente, o que significaria que o caminho anteriormente tomado pela Rússia e Japão parece agora bloqueado.

Nessas circunstâncias, a melhor maneira de defender a civilização ocidental — e, na verdade, a própria civilização — seria promover a concentração de altos níveis de bem-estar econômico, paz social e tranquilidade política em alguns poucos países ocidentais, enquanto se daria tratamento paliativo aos males mais agudos do Terceiro Mundo. Esse enfoque leva naturalmente ao congelamento do poder mundial<sup>4</sup> e à *détente* seletiva na Europa.

Outro modo de empobrecer a idéia ocidental é transformá-la num instrumento da luta político-ideológica contra o bloco soviético, e reduzir uma idéia densa e poderosa a um simples anticomunismo ou anti-sovietismo. No nível militar, que é sempre privilegiado quando a política é confundida com a luta, a OTAN se transformaria na expressão mais perfeita e acabada do Ocidente.

Esta é uma simplificação que gera numerosas distorções. Como organização militar, a OTAN é concebida para a luta e destruição do inimigo. Conseqüentemente, entre as opções disponíveis para a interação com os soviéticos, a OTAN tende a sele-

cionar as mais drásticas, ainda que relativamente menos prováveis. Como expresso pela OTAN, o Ocidente mantém dimensões militares, embora perca boa parte de sua capacidade de inventar novas formas de interação com a União Soviética. A crescente militarização do discurso político ocidental cria inflexibilidade e, em última análise, torna mais fácil o caminho para os adversários do Ocidente, pois lhes cede terreno para o crescimento de sua influência política. Além disso, a OTAN, de todas as instituições internacionais, é aquela em que os E.U.A. melhor mantiveram supremacia. Sua escolha para expressar a idéia ocidental, portanto, acentua o poder dos E.U.A. dentro do Ocidente (ou, mais precisamente, em relação à Europa Ocidental).

O empobrecimento da idéia ocidental, desde a Segunda Guerra Mundial, a coloca em perigo. Por si só, as instituições estabelecidas pelo Ocidente para administrar a aliança militar e a cooperação econômica entre os países altamente industrializados e democráticos, quais sejam a OTAN e O.C.D.E., são incapazes de expressar todas as potencialidades da idéia ocidental. Lamentavelmente, porém, o debate político no Ocidente não parece ir muito além da política da OTAN e da O.C.D.E.. Aí se localiza provavelmente uma das principais raízes do que já se percebe como importante crise do Ocidente. Uma visão mais ampla seria necessária para que o Ocidente possa dar resposta eficaz à União Soviética.

Politicamente, os limites dessa crise já estão bastante claros. O debate no seio do Ocidente industrializado é cada vez maior, e seu tom se deteriora. Algumas das premissas da Aliança Atlântica estão sendo mais questionadas. Anos de hesitação nos E.U.A. foram seguidos por nova fase de afirmação, que toca às raízes do unilateralismo. É duvidoso se as atuais políticas norte-americanas com relação ao resto do Ocidente industrializado constituem esforço para manter o *status quo* e mesmo para voltar a uma era anterior de hegemonia, ou se serão mais criativas e aceitarão a crescente importância dos países da Europa Ocidental na política mundial. Mas isso só ocorrerá se esses países demonstrarem capacidade de equilibrar sua dedicação à *détente* na Europa com o seu maior envolvimento em outras áreas.

Não é segredo que a Europa Ocidental, colhida pelos ventos tempestuosos da confrontação Leste-Oeste e pela crise econômica mundial, parece um tanto insegura de si mesma. Mesmo a identidade dos países europeus está em mudança. Frequentemente os governos europeus falam por si mesmos, mas às vezes assumem identidade européia comum, cujos limites não são inteiramente claros: além disso, a flexibilidade que demonstram ao tratar de questões relativas ao Terceiro Mundo e ao diálo-



go norte-americano, parece predicada na presunção de que, em último caso, os E.U.A. se manterão inflexíveis.

Em resumo, há real crise no Ocidente e a política dentro da OTAN e da O.C.D.E. não é capaz de explicá-la, nem muito menos de abrir caminhos para solução e de prover os insumos políticos necessários à uma resposta adequada à política mundial da União Soviética.

A América Latina (e a América do Sul) é parte do Terceiro Mundo. Se há diferenças marcantes entre a América do Sul e as demais áreas do Terceiro Mundo, há também afinidades importantes — a geografia, o clima, a composição étnica, a história da interação com o Ocidente, os atuais problemas econômicos — que unem aquele vasto grupo de nações. A heterogeneidade é, portanto, um fato, mas não impede a América Latina, a África e Ásia de serem considerados membros do Terceiro Mundo.

Observaria, ainda, que ser considerado como país do Terceiro Mundo tem significados diferentes na Europa e nos E.U.A.. Na Europa, a idéia de Terceiro Mundo ainda pode gerar simpatias, mas nos E.U.A. ela é usualmente associada a experiências desagradáveis no Sudeste Asiático, no Oriente Médio e em outras regiões.

A América do Sul é região muito complexa; suas similaridades são enganadoras. Cada país enfrenta seus próprios problemas internos, que vão desde, em alguns casos, a agitação popular até, em outros, o funcionamento normal dos processos democráticos. Mesmo quando as dificuldades recebem os rótulos idênticos, uma simples visita às capitais desses países permite identificar sua diversidade. Conseqüentemente, a tentação sempre presente de simplificar a realidade deve ser combatida; da mesma forma, é inadequado afirmar contradições de tipo maniqueísta ou empregar a retórica fácil. Por exemplo, não é realista supor que a vida política latino-americana vá obedecer a um único padrão, seja democrático, seja autoritário; na região como um todo e mesmo em cada país sempre haverá combinação complexa dessas duas tendências.

Não é provável que, no futuro previsível, os regimes políticos na América do Sul se tornem homogêneos. Isto não aconteceu no passado e não há razão para pensar que venha a ocorrer no futuro. A América do Sul deve ser tratada como ela é e não como presumivelmente deveria ser.

Os vínculos históricos entre os países sul-americanos sempre foram de modo geral débeis. Na década dos setenta, todavia, essa situação começou a mudar. A crise das ilhas Malvinas demonstrou que existe espaço para aumentar a coordenação entre os países da região. Quanto ao Brasil, nosso en-

volvimento com os países vizinhos é cada vez maior e mais promissor. A política e a economia, assim como a literatura e os esportes dos países sul-americanos estão se tornando parte do cotidiano brasileiro. No ano passado, o Brasil exportou mais mercadorias para a América Latina do que para os E.U.A., culminando um processo já iniciado há uns vinte anos. A questão agora — com a determinação da situação internacional, que prejudica de forma desproporcional a América Latina — é saber se esse processo continuará a desenvolver-se ou se será paralisado e revertido.

O reforço da solidariedade e a busca da integração e unidade permanecem objetivo sério para muitos países sul-americanos. Essa solidariedade e essa unidade, no entanto, deverão ser construídas com base em nossas diversidades. Nossa unidade — essencial até para as negociações com o mundo industrializado — dependerá da aceitação da diversidade, como elemento permanente dos processos políticos da região.

A América Latina é vulnerável e suas relações com o mundo desenvolvido são, ainda, desequilibradas. Dependem de considerações, métodos e valores essencialmente estranhos à região. Para que esse relacionamento possa tornar-se mais equilibrado, a participação da América Latina nele deve ser gradualmente fortalecida.

Com a deterioração contínua da situação internacional, os países sul-americanos estão se vendo mais e mais obrigados a tomar posições diante das questões Leste-Oeste. Parece claro que, nos problemas relativos ao equilíbrio estratégico ou aos interesses da Europa Ocidental, as superpotências se sentem compelidas a agir dentro dos limites da moderação. São exemplos dessa prática a continuação, apesar de todos os obstáculos, das negociações sobre armamentos, a cautela recíproca no tratamento da crise polonesa, e o comércio com o Leste, que persiste apesar de sanções ocasionais e seletivas por parte dos E.U.A..

Tendo em vista o equilíbrio estratégico e o avanço do processo de estabilização política na Europa, a confrontação crescentemente se transfere para o Terceiro Mundo, no qual as tensões regionais atraem de forma inexorável a intervenção das superpotências. Em conseqüência, os processos políticos do Terceiro Mundo, já de si complexos, ganham nova e perturbadora dimensão.

O Terceiro Mundo, como resultado, é freqüentemente comparado a um tabuleiro de xadrez no qual os E.U.A. e a U.R.S.S. testam suas habilidades e firmeza e agem como fatores de desestabilização. A intensificação da rivalidade entre Washington e Moscou soma-se à turbulência daquela vasta



área. As duas superpotências têm importante responsabilidade na exacerbação das crises engendradas pelas circunstâncias locais. A perspectiva de *détente* ou de confrontação se tornou a mais importante das questões políticas no Terceiro Mundo.

Tal ocorre numa fase em que não mais se registram coincidências automáticas entre as políticas externas dos E.U.A. e das maiores nações sul-americanas. Embora os E.U.A. retenham certas formas de preponderância regional, a América do Sul como um todo não se sente obrigada a seguir de forma inquestionável a linha de política externa adotada por Washington.

Nos anos setenta e no início dos oitenta, criou-se um espaço político que permite a certos países latino-americanos assumir posições próprias em questões específicas no plano global. Por outro lado, diferentes situações latino-americanas têm sido tratadas como episódios da competição Leste-Oeste. Tais situações, embora engendradas localmente, foram e continuam a ser exploradas no contexto Leste-Oeste. De certa forma, isso aconteceu no passado em Cuba e no Chile, e a atual crise na América Central pode ser o mais recente desses episódios.

Deve-se acentuar, entretanto, que a América dificilmente pode inserir-se no plano da confrontação militar Leste-Oeste. Na realidade, Cuba é o único país latino-americano no qual a União Soviética tem presença militar direta e, mesmo assim, os soviéticos estão limitados pelo entendimento de 1962 com os norte-americanos. Apenas as crises entre os países latino-americanos, ou dentro de um deles, poderiam atrair a confrontação Leste-Oeste para a região. Além disso, a confrontação afeta a América Latina na medida em que perturba a vida internacional, ameaçando até o diálogo Sul-Sul, pois as políticas de bloco estimulam a criação de barreiras entre os países em desenvolvimento.

Não se deve esquecer que a América Latina é também parte do Ocidente, o que vem ilustrar a tese de que o Ocidente fiel a seu próprio patrimônio histórico — não pode reduzir-se ao mundo das nações democráticas e industrializadas, isto é, ao Primeiro Mundo.

Apesar de seus equívocos, as nações da América do Sul permanecem devotadas às formas liberais de Governo e à democracia política. Os regimes autoritários, qualquer que seja sua duração no tempo, são quase sempre encarados como 'desvios' da normalidade. Na política internacional, esses países continuam a favorecer as idéias e princípios ocidentais, como o pluralismo, a igualdade soberana dos Estados e a autodeterminação. Consideramos, na América do Sul, que quando o colonialismo e o ra-

cismo aparecem no Ocidente constituem aberrações que não correspondem aos ideais ocidentais.

Note-se que a América do Sul é parte do Ocidente por direito próprio<sup>5</sup>. Neste ponto, nenhuma concessão por parte dos países industrializados se faz necessária, embora seja claro que se tais países estiverem realmente interessados em responder de forma efetiva aos desafios do Leste terão que aceitar a localização específica da América do Sul no espectro da política mundial.

Embora integrem o Ocidente, as nações sul-americanas são e continuarão a ser diferentes dos países industrializados ocidentais. A América do Sul tem sua própria vida cultural, que incorpora elementos não-ocidentais muito importantes. Existe, dessa forma, certa distância entre a América do Sul e o resto do Ocidente, distância que faculta uma abordagem crítica na consideração dos problemas globais do Ocidente e das relações Leste-Oeste, em particular.

Em conclusão, apresentaria, como solicitado, algumas observações de cunho político relacionadas com o que precede:

*Primeiro* — O Ocidente deveria redefinir-se de modo abrangente. O Ocidente não se circunscreve aos países membros da OTAN ou, no máximo, da O.C.D.E.. Deve o Ocidente ir além do mundo industrializado e incorporar os países do Sul, especialmente da América do Sul, que por suas crenças filosóficas, tradições históricas, aspirações políticas e estruturas econômicas são parte do mundo ocidental. Como agregado de nações, o Ocidente é seguramente mais amplo do que o Primeiro Mundo.

*Segundo* — Parcerias genuínas devem ser estabelecidas dentro do Ocidente ampliado. Os países do sul, com a América Latina à frente, devem ter acesso aos mecanismos decisórios ocidentais. O Ocidente deve criar espaço não só para as posições dos países desenvolvidos que, no final das contas, são os principais beneficiários do sistema mundial, mas também para os interesses dos países que não se beneficiam de forma equitativa da presente ordem econômica internacional e que, ao mesmo tempo, partilham da mesma cultura com o Ocidente.

*Terceiro* — O Ocidente deve empreender um esforço concertado para recuperar a confiança do Terceiro Mundo. O Ocidente industrializado deve facilitar o acesso dos países pobres ao desenvolvimento; esse é o modo de assisti-los na recuperação de sua confiança nos modelos e métodos ocidentais. (As nações do Terceiro Mundo terão também que fazer a sua parte: sob condições apropriadas, deverão superar a visão tradicional que atribui ao Ocidente tudo o que há de mau em suas relações in-



ternacionais. À medida em que o Ocidente industrializado se distancia do colonialismo e do neo-colonialismo e toma a iniciativa com vistas ao estabelecimento de verdadeiras parcerias com o Terceiro Mundo, a reciprocidade se fará necessária.) A mais longo prazo, deve ser buscada a convergência de interesses entre o Ocidente e o Terceiro Mundo, o que, porém, só se tornará possível se o Ocidente se convencer de que o Terceiro Mundo não é mero objeto de sua ação ou uma simples periferia de um centro industrializado todo-poderoso. A era do paternalismo está se encerrando rapidamente.

*Quarto* — O Ocidente precisa aceitar que o diálogo Norte-Sul é importante e que o impasse é revelador de muitas das deficiências teóricas e práticas do ideal ocidental. A falência do diálogo Norte-Sul significaria que também faliu a visão mais ampla do Ocidente, e que estaremos condenados à confrontação Norte-Sul.

Finalmente, o esforço ocidental para evitar a expansão soviética no Terceiro Mundo deve ter presente o que precede. Não deve levar à imposição de

alinhamentos rígidos ou à articulação de blocos sob patrocínio unilateral. Os problemas criados pela U.R.S.S. devem ser tratados diretamente com Moscou e as crises regionais devem ser vistas à luz de suas próprias peculiaridades e das causas locais de tensão. A intervenção direta deve ser evitada, pois uma coisa parece certa: o Ocidente não redimirá erros no Terceiro Mundo por meio da ação militar.

## Notas

1. Preparado para a reunião de 1982 da *Atlantic Conference* (St. Croix, V.I., E.U.A., de 4 a 7 de novembro de 1982)

2. A pedido dos organizadores da *Atlantic Conference*, o ângulo de visão do presente estudo é sul-americano. O autor teria preferido tratar o tema de uma abordagem latino-americana.

3. A expressão "presunção hegemônica" é da autoria de Abraham F. Lowenthal, em *The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption* (*Foreign Affairs*, outubro de 1976).

4. A teoria do congelamento do poder mundial foi originalmente proposta pelo falecido Embaixador J.A. de Araujo Castro.

5. Aplicada ao Brasil, essa observação foi feita pelo professor Hélio Jaguaribe de Mattos.







## Guerra ao *homo oeconomicus*

Convido o leitor a fazer comigo uma excursão informal pela terra das ciências humanas. Mais precisamente, pelo território daquilo que os anglosaxões chamam de 'teoria social'. Para pôr sal e pimenta no passeio, escolhi como seu propósito tarefa algo detetivesca. Trata-se de descobrir, no atual panorama das idéias filosófico-sociológicas, quem deseja assassinar o *homo oeconomicus*! Pois não há dúvida: o pobre sujeito, apesar de ser apenas um ente de razão, e ainda por cima vastamente mitificado, encontra-se em perigo de morte. Várias correntes de pensamento, das mais prestigiosas nestas últimas décadas, revelam-se decididas a abatê-lo a tiros... A imagem do indivíduo calculador, imbuído de racionalidade instrumental — a *Zweckrationalität* de Max Weber — é cada vez mais pintada como uma mutilação moral, e, ao mesmo tempo, como verdadeira aberração metodológica em ciência social.

Essas correntes situam-se em pelo menos sete disciplinas: na sociologia, graças à conhecida teoria da sociedade pós-industrial; na ética e filosofia social, com a obra de John Rawls; em teoria política, com C. B. Macpherson; na teoria do conhecimento e na filosofia da cultura, com Jürgen Habermas; na economia política da nova escola de Cambridge, descendente intelectual de Piero Sraffa; na antropologia econômica institucionalista dos discípulos de Karl Polanyi; e, finalmente, na antropologia cultural comparatista de Louis Dumont.

Em todos esses casos, estamos diante de inimigos jurados da idéia do *homo oeconomicus*. O que proponho é um exame sintético, porém não superficial, dos argumentos mobilizados por essas posições teóricas, a fim de podermos ajuizar seu ânimo 'antieconomista'. Mas antes de passar a esse exame

crítico, convém dizer duas palavras sobre a verdadeira natureza do *homo oeconomicus* — pois o fato é que seus denunciantes costumam caricaturá-lo além dos limites.

Vejamos, portanto, qual a sua face autêntica. Há de certo modo um senso intuitivo do *homo oeconomicus*. Ele se reporta a duas tradições intelectuais: a economia clássica e o utilitarismo. O *homo oeconomicus* é antes de tudo o herói de Adam Smith e do cálculo 'felicífico' de Bentham — uma figura moral legitimada há dois séculos pela *Riqueza das nações* e pelo *Fragmento sobre o governo*, ambos de 1776. Tal figura sucedia ao ideal aristocrático da honra, à *virtù* renascentista, ao *homo religiosus* do puritanismo e, enfim, ao libertino hedonista reprimido durante a cultura barroca e em seguida liberado na era do rococó. Note-se que o libertino não é necessariamente um utilitarista; Bentham era o primeiro a admitir que o cálculo da satisfação individual pode assumir formas pouco ou nada hedonista. No fim da idade das luzes, esse tipo moral do *homo oeconomicus* conhecerá alguns êmulos: o cidadão de civismo exaltado, à Saint-Just; o virtuoso seguidor do imperativo categórico segundo Kant; e a alma bela de Schiller, formada pela autocultura, a *Bildung*, do classicismo alemão.

O impacto ideológico dessa tríplice emulação numa boa parte da consciência burguesa desde a revolução francesa explica, em larga medida, a má reputação do *homo oeconomicus* já entre nossos avós vitorianos. Tanto o revolucionário, o rigorista ético quanto o esteticista ou boêmio dedicarão um desprezo colossal a todo cálculo utilitário. A paranoia jacobina, o formalismo moralista e o narcisismo 'humanista' da alma bela condenarão juntos a sórdida 'estreiteza' da visão moral dos economistas bur-



gueses e seus confrades, os filósofos utilitaristas. É acusação predominante em toda uma ampla literatura, até os nietzscheanos da *Belle Époque* tipo Spengler, que excomungavam com volúpia as baixezas do 'anglomaterialismo'...

Aparentemente, nada disso concerne às ciências sociais. Mas na realidade elas não escaparam à marca do espírito antiutilitarista. Haja vista Durkheim, um dos principais fundadores da sociologia, grão-sacerdote da crítica ao utilitarismo e ao individualismo que ele implica. Entretanto, até ontem, o substrato ideológico da ciência social, em seu conjunto, não denotava a repulsa aguda e generalizada da atualidade. O antiutilitarismo de Durkheim não foi o elemento determinante na influência de sua obra na formação da teoria sociológica. A rigor, a fúria 'economicida' é o fenômeno recente, sendo para lá de significativo que se mostre disposta a invadir até mesmo o bastião originário e mais sólido do *homo oeconomicus* — a própria ciência econômica.

E o mais curioso é que, em tudo isso, o *homo oeconomicus* se faz vítima do maior equívoco. Ele é acusado de ser escravo das satisfações mais grosseiras, um filistino sem gosto nem coração, como o Père Grandet de Balzac ou o Josiah Bounderby de Dickens... Vai-se ver, e nosso homem nada tem desse vil materialista, maníaco do ignóbil. Na verdade, a imagem do homem proposta pela análise econômica e pelas abordagens análogas é, simplesmente, a de um 'seletor'. "Ao contrário da suposição corrente, a economia nunca encarou ninguém como um maximizador com um objetivo único, correspondente ao 'estereótipo' do *homo oeconomicus*. Se essa pessoa obsessiva existisse, a única coisa que ela 'não' seria é precisamente um homem econômico, porque tal indivíduo nunca enfrentaria um problema de escolha" (D. Seckler) — e escolher é, justamente, o que o *homo oeconomicus* sempre faz.

O decisivo, nesse ponto, é que o faz movido pelas finalidades mais diversas. Nada exclui — ao contrário — que o alvo dileto de seu desejo esteja entre os mais humanos e nobres: um amor terno ou sublime, um ideal heróico, uma devoção desinteressada, etc. Pois o homem econômico, bom *benthamiano*, não conhece hierarquias axiológicas *a priori*; pode exercer seu cálculo sobre qualquer gênero de valores.

E se ele não é, por definição, nem herói nem santo, 'é só por definição que não é' — nada o impede de vir a sê-lo, sem que para isso tenha que negar sua natureza. A única condição é que 'escolha' conscientemente no tocante à relação meio/fim e, naturalmente, calcule as perdas e danos que essa escolha possa acarretar do ponto de vista de 'outros' valores. Em resumo: o que define a conduta do 'ho-

mem econômico' não é a qualidade de seus objetivos — é apenas a lucidez do seu agir.

No mais, o homem econômico não é apenas uma imagem do homem — é também um tipo ideal de análise do comportamento humano. É o que veremos a seguir, antes de passar à avaliação crítica das ideologias 'economicidas' nas ciências humanas de nosso tempo.

O *homo oeconomicus* não é apenas um tipo moral — constitui também um modelo de análise. Modelo encontrado desde Adam Smith, e que ocupa um lugar estratégico na explicação sociológica *latu sensu*. Raymond Boudon, em livro recente, indicou a que ponto vários paradigmas clássicos da análise sociológica repousam na mecânica calculatória da racionalidade instrumental, cerne do comportamento econômico.

O primeiro desses paradigmas é ilustrado pela conduta dos capitalistas de Marx, no terceiro livro do *Capital*. Os capitalistas buscam o lucro por meio da competição; verificando que a produtividade aumenta, investem em maquinaria mais eficaz; ao fazê-lo, fazem crescer a parte do capital fixo, e não a do capital variável, proveniente da mais-valia. Consequência: baixa tendencial da taxa do lucro, pondo em risco a própria sobrevivência do sistema.

Segundo paradigma: os aristocratas franceses contrastados com seus congêneres ingleses em *O Antigo regime e a revolução*, de Tocqueville. Enquanto, na França, os nobres e a alta burguesia eram atraídos pela venalidade dos cargos públicos — a possibilidade de comprar e legar altos empregos no estado — na Inglaterra, onde as camadas superiores da sociedade não sofriam esse tipo de sedução, investiu-se com muito maior empenho na capitalização da agricultura. O resultado levou, num caso, ao enriquecimento dos privilégios, provocando a revolução social; no outro, ao triunfo do capitalismo, preparado pela emergência de uma aristocracia economicamente ativa.

Terceiro paradigma: os puritanos da *Ética protestante e o espírito do capitalismo*, de Max Weber. Socializados pela soteriologia calvinista, isto é, pela doutrina da salvação da alma baseada no dogma da predestinação e de seus indícios mundanos, os puritanos organizavam sua vida de maneira metódica, a um só tempo ascética e realista — o que lhes proporcionou a aquisição de hábitos extraordinariamente favoráveis à poupança e à racionalização da atividade econômica, levando à expansão do capitalismo.

Que há de comum entre esses três ilustres exemplos de explicação sociológica? Todos eles descrevem efeitos 'não desejados', provocados por ações perfeitamente racionais. De fato, os capitalis-



tas de Marx evidentemente não desejavam a ruína do capitalismo causada pela baixa da taxa de lucro. A nobreza funcionária de Tocqueville não anelava a revolução. E os puritanos de Weber tampouco visavam ao estabelecimento do capitalismo. Todos eles criaram, sem saber, processos históricos altamente irônicos.

Por outro lado, os três paradigmas diferem entre si pela ausência ou presença de elementos 'fora' da ação racional deflagrada pelos atores. Tanto os aristocratas de Tocqueville quanto os puritanos de Weber agem em contexto moldado por um elemento 'estranho à ação'. Para os primeiros, esse elemento consiste na existência de cargos públicos compráveis, que pautarão a escolha dos atores. Já no caso dos puritanos de Weber, esse elemento prévio atua por assim dizer por detrás da ação, pois se confunde com o próprio tipo de socialização vivido pelos puritanos, logo, com algo preexistente às suas decisões no sentido de organizar a vida. Esse algo não consta do paradigma de Marx, cujos componentes pertencem todos ao próprio agir.

Já se disse que, enquanto a economia estuda a ação racional, a sociologia encontra seu maior interesse no deslindamento de complexos de ação marcados pela superveniência de efeitos 'inintencionais', o que leva muitos a sublinharem a 'irracionalidade' do comportamento social focalizado pela sociologia. Porém é importante observar que a emergência de resultados não previstos — de 'efeitos perversos' — absolutamente não anula a presença do cálculo racional na origem das condutas identificadas com processos sociais do vulto e consequência dos que acabamos de mencionar. Nas análises de Tocqueville, Marx e Weber, deparamos sempre com o *homo oeconomicus* como unidade analítica, porque, nos três casos estamos lidando com atores voltados para 'escolhas', ditadas pela consideração racional (pelo menos a curto prazo) da relação meio/fim. É nesse sentido que o *homo oeconomicus* funciona como arquiparadigma da ciência social.

De resto, trata-se de paradigma que acaba de receber reforços bem revigorantes. Aqui mesmo indicamos como a utilização do cálculo de racionalidade do rendimento da terra serviu à história econômica revisionista de North e Thomas, especialmente no tocante às causas do colapso do feudalismo e do decisivo surto de capitalismo agrário que precedeu, no noroeste da Europa, os primeiros passos da revolução industrial. O foco da 'nova história econômica' de North e Thomas não recai, como nos exemplos clássicos citados por Boudon, nas ironias da história; mas a base de suas explorações é a mesma: em ambos os casos, parte-se, para explicar a mudança social, das escolhas racionais dos indivíduos.

Mas a ressurreição do *homo oeconomicus* como instrumento metodológico não se limita aos estudos históricos. Ela permeia também uma fecunda perspectiva de expansão da própria análise econômica: a 'teoria do capital humano', elaborada por Gary Becker, e inteligentemente divulgada, no mundo latino, pelos livros de Henry Lepage. Discípulo de Milton Friedman, Becker se tornou, como seu mestre, luminar da escola de Chicago. *Human capital* é de 1964; a influente coletânea *The Economic approach to human behavior*, de 1976.

Tudo teve início quando Friedman rejeitou a noção do consumidor como criatura passiva, restrita a realizar escolhas *ad hoc*, e salientou as opções 'intertemporais' do consumo, as quais não dependem apenas da renda atual das pessoas, refletindo ao contrário a renda futura do consumidor, 'antecipada' pelo calculador que ele é. Becker desenvolve essa idéia. Mostra que, na verdade, o consumidor, além de consumir, também produz: produz sua própria satisfação. E para produzi-la, não usa só os ingredientes que adquire no mercado. Usa, igualmente outro recurso escasso, até aqui basicamente desprezado pela teoria econômica: o 'tempo'.

Os críticos da sociedade de consumo costumam censurar a superfluidez 'alienada' do grande número de objetos que cercam a população dos países ricos (as democracias industriais) e as camadas mais favorecidas dos que imitam a sua 'economia afluyente'. A teoria do capital humano vê as coisas com outros olhos. Numa economia em que, a longo prazo, a produtividade está em constante aumento, os salários também se elevam regularmente. Isso significa que cada hora de trabalho proporciona ao assalariado os meios de dotar-se de um volume crescente de bens e serviços, e, portanto, de obter um nível crescente de satisfação por unidade de tempo. Assim, a 'mania do consumo' é, no fundamental, perfeitamente racional — pois o que ocorre é que o preço das mercadorias não cessa de diminuir 'relativamente ao preço do nosso tempo'.

Uma virtude da teoria do capital humano em sua capacidade de aplicação a uma esfera da conduta — as interações sociais — que os adversários da ciência econômica sempre tenderam a considerar refratário ao modelo analítico da economia. Por exemplo, Becker estendeu suas investigações à família, encarando-a como unidade de produção, exatamente como se fosse empresa. Suas demonstrações revelam, em minúcia, os mecanismos que regem a evolução do emprego feminino. Por que o número de mulheres casadas que trabalham fora é bem menor que o das solteiras? Porque os salários pagos às mulheres são, geral e injustamente, mais baixos que os dos homens; e porque (em países ricos, onde a criadagem é praticamente inexistente) a



mulher, na realidade, trabalha no lar, numa espécie de divisão conjugal do trabalho, que maximiza o potencial produtivo de cada família nuclear. Com o número crescente de mulheres empregadas, os diferenciais do salário entre os sexos se vão estreitando, reduzindo-se, em consequência, as vantagens materiais do casamento. Nos Estados Unidos, onde vem aumentando sensivelmente a proporção de solteiros em relação à população global, essa é a tendência — ainda aqui, essencialmente explicável em termos da análise 'utilitarista' do *homo oeconomicus*...

Deixemos neste ponto nossa rememoração dos aspectos positivos do *homo oeconomicus*. A seguir comecemos a focalizar os argumentos das teorias hostis a esse modelo — as teorias que, juntas, compõem o que chamamos de 'ideologia economicida'.

Havendo resgatado a valia do *homo oeconomicus* enquanto figura moral e enquanto modelo de análise sociológica, passemos à consideração dos argumentos das teorias 'economicidas'.

A primeira delas, em nossa enumeração anterior, é a chamada teoria da sociedade pós-industrial. Esquemáticamente, assinala-se a emergência, já bem avançada nos Estados Unidos, porém esboçada em todo o resto do mundo industrial adiantado, de uma 'sociedade de serviços', marcada por um modo de consumo cada vez menos materialista, pelo triunfo da 'qualidade da vida' e pelo reino do conhecimento. Em semelhante sociedade, a especialização tecnológica tende a substituir em toda a parte o trabalho não qualificado, e a educação prevalece sobre a propriedade como fonte de poder.

O evangelho da sociologia pós-industrial continua a ser a obra de Daniel Bell, cuja influência, como seu teorizador, ultrapassa de longe a do francês Alain Touraine. Mas é lícito aproximar as teses do conhecido sociólogo de Harvard de autores como E. Schumacher (*Small is beautiful*), do Galbraith de *Economics and the public purpose* e do Dahrendorf de *The New liberty*, para não falar nos *Social limits of growth* de Fred Hirsch. Todos esses livros, publicados no curso dos anos setenta, respiram repulsa ao *ethos* produtivista, privatista e consumidor do homem ocidental, em nome dos valores mais altos e mais públicos do 'social'.

Bell está convencido de que, na economia de serviços do pós-industrialismo, o modo econômico, reificado e reificante, está cedendo lugar à mentalidade 'sociologizante' de uma nova 'ética da comunidade', de vocação claramente anticapitalista. A seu ver, é preciso 'separar o liberalismo político da sociedade burguesa'. Esta última seria uma forma social nitidamente ultrapassada, e o tom dos pós-indus-

trialistas chega mesmo a lembrar o catastrofismo daqueles que, como R. Heilbroner, falam do desmoronamento da 'civilização do negócio'. No entanto, Bell nada tem de pessimista. Contempla sem remorso a perspectiva de um fim do capitalismo, mas saudá jubilosamente o advento de uma sociedade de serviço; pois os serviços, nota ele, são 'jogos entre pessoas' e não, como no consumo reificado da sociedade industrial, uma relação entre homem e coisa.

Schumacher não vacilou em subscrever os oráculos do Clube de Roma. Pouco antes de morrer, propunha uma utopia liliputiana baseada numa economia 'budista'... Tratava-se de um saudosista do artesanato, inimigo feroz da sociedade de consumo. Galbraith e Hirsch são mais contidos em matéria de utopismo, mas comungam na crítica de princípio ao consumo privado ilimitado. Quanto a Dahrendorf, opõe o melhoramento (*improvement*) ao crescimento e denuncia a cupidez das 'classes industriais': os proprietários e o salariado das *corporations*, que, ávidos de lucro e de salários mais altos, permanecem hipnotizados pela 'mania do crescimento'.

O problema é que a base empírica da profecia pós-industrial é bem pouco sólida. Para começar, a teoria pós-industrialista envolve alguns sérios equívocos quanto à natureza da estrutura social do capitalismo avançado. Tende, por exemplo, a superestimar a ocupação em detrimento da posição de classe. E também se engana sobre as próprias mudanças ocupacionais: assim, a transferência das mulheres do trabalho doméstico para serviços fora do lar costuma ser incluída arbitrariamente no cômputo do movimento geral do setor secundário para o terciário.

Além disso, os profetas do pós-industrialismo esquecem habitualmente que muito emprego terciário (mais da metade, na Grã-Bretanha) não pertence realmente às atividades proporcionadoras de serviços no sentido de 'jogos entre pessoas', mas sim às atividades — como a distribuição, o banco, os seguros — estreitamente ligadas à produção de bens materiais. Em consequência, em muitos casos, o terciário não passa de um apêndice do setor secundário, ou seja, da esfera da produção.

Porém isso não é tudo. J. Gershuny levantou uma crítica ainda mais calibrada. Observou que a tese pós-industrialista do advento de uma economia de serviço 'confunde, pura e simplesmente, a dinâmica do emprego com a dinâmica do consumo'. Do fato de que o salariado ocidental se concentra cada vez mais no setor terciário, os sociólogos pós-industriais deduzem que os serviços estão substituindo os bens materiais no consumo. Mas isso não é o que dizem as estatísticas. Estas mostram que, em lugar de multiplicar sempre compras de serviços, as famílias



das democracias industriais cada vez mais adquirem bens duráveis que permitem a seus compradores produzir serviços por e para si mesmos. A tendência mais forte é para a generalização da substituição da lavanderia pela máquina de lavar, ou do curso de línguas pelo linguafone, etc. Numa palavra o emprego pode estar crescendo mais no terciário do que na indústria; mas o consumo permanece em grande parte orientado para bens, e não serviços — mesmo quando se trata de bens produtores de serviços.

De resto, não é fácil pensar nos habitantes dessa sociedade *self-service* como seres pouco individualistas, pouco privatistas e antiutilitários. A gente rica dos *suburbia* americanos parece bem menos inclinada à nostalgia da comunidade do que os sociólogos e economistas de Harvard ou da Inglaterra. A bem dizer, com sua mentalidade antieconômica, esses teóricos fazem figura de espíritos mais 'pré-industriais' que verdadeiramente pós-industriais. Tudo bem pesado, nossa primeira teoria alérgica ao *homo oeconomicus* revela que o antieconomismo é muito mais postura ideológica do que o resultado de análise objetiva do mundo atual.

A seguir examinaremos uma teoria econômica que, ao contrário da sociologia pós-industrial, não se quer analítica, e sim normativa — a ética de John Rawls, autor do tratado de moral (e de moral social) mais influente dos últimos dez anos: *A Theory of justice*.

A *Teoria da justiça* de John Rawls (1972) constitui a obra mais influente na ética e na filosofia social dos últimos anos. Tecnicamente, trata-se de renovação da perspectiva 'contratualista', eixo das teorias do contato social à Locke e à Rousseau. A novidade de Rawls, nesse quadro conceitual, reside na decisão de descrever as pessoas que tomam parte no contrato social como se elas se encontrassem numa 'posição original' caracterizada por um 'véu de ignorância' no tocante às preferências e interesses particulares de cada um.

Em semelhante posição, argumenta Rawls, se as pessoas são racionais e só pensam no próprio interesse, elas serão logo levadas a adotar dois princípios de justiça, ou melhor, de equidade (*justice as fairness*). Primeiro, cada membro da sociedade deve usufruir tanta liberdade quanto compatível com uma quantidade igual de liberdade para outrem. Em segundo lugar, toda desigualdade deve ser em benefício dos menos privilegiados entre os *socii*. Segundo Rawls, os indivíduos colocados sob 'véu de ignorância', sendo muito moderados em seu altruísmo, preferirão tais princípios porque estes traduzem um critério '*maximin*': na incerteza das consequências de suas escolhas, as pessoas quererão sempre 'minimizar' a possibilidade de serem prejudicadas, e,

portanto, optarão por uma 'maximização' deste risco, garantindo que cada desigualdade redunde em vantagem para os menos abastados entre os membros do pacto social. O *maximin* é, em suma, uma cláusula de prudência — um seguro moral.

Rawls considera sua concepção de hipotética cegueira originária uma espécie de 'interpretação processual' do conceito kantiano de imperativo categórico. A seu ver, o véu de ignorância recobre egos numerais que exprimem sua natureza enquanto membros racionais e iguais de um universo moral inteligível. Na segunda parte de seu tratado, consagrada às instituições, torna-se evidente que o autor busca estabelecer uma ordem liberal onde o elemento geralmente associado ao liberalismo econômico passa para o segundo plano, à medida que conotações igualitaristas ganham relevo.

Entretanto, para igualitaristas na tradição anarco-cooperativista — a tradição que remonta a Godwin e, no século passado, o Proudhon, Kropótkin e William Morris, e que está representada, no pensamento anglo-saxão, pela linha que vai do socialismo cristão de Tawney a R.M. Titmuss, seu último profeta na *London School of Economics* — a equidade *rawlsiana* não é suficiente. Certos críticos não vacilam em atribuir a Rawls um igualitarismo superficial, muito aquém de uma verdadeira justiça distributiva. Outros 'progressistas', como C. B. Macpherson, salientam a miopia de Rawls diante das situações de classe, e acusam a concepção contratualista de sacrificar demasiado a uma imagem 'consumista' do ser humano; a justiça *rawlsiana* não passaria duma idealização do capitalismo liberal americano.

Mas essas críticas de esquerda aceitam sem pestanejar uma componente central na teoria de Rawls: sua rejeição do utilitarismo. De fato, Rawls separa nitidamente sua idéia da justiça, que é 'deontológica', da moral utilitarista, que é 'teleológica'. A primeira estipula deveres; a segunda, fins identificados com desejos individuais. Nosso filósofo não esconde que sua regra de equidade 'impõe restrições' às concepções do bem pessoal. Ao mesmo tempo, censura o hábito utilitarista de raciocinar como se a justiça fosse apenas uma projeção social do princípio da escolha individual.

Ora, o utilitarismo permanece a grande justificação da liberdade como liberdade de escolha. Por isso é que ele conserva da ética clássica uma teoria 'cognitiva' dos valores, ao mesmo tempo em que lhe dá uma interpretação naturalista, isto é, não transcendental. Já a moral do imperativo categórico, a que se filia Rawls, suprime o fundamento cognitivo dos valores e da moralidade, além de restaurar uma hierarquia — o primado da razão sobre as paixões —



contra a qual, precisamente, se rebelou a inspiração libertária do utilitarismo clássico.

Outrora, o furor antiutilitarista era a marca da ideologia conservadora, tanto em moral quanto em política. Acaso esse furor se tornou apanágio de um 'progressismo' — o socializante — nutrido da suspeita generalizada face à diversidade dos apetites e paixões do homem?...

Finalmente, qual seria a aplicabilidade da ética de Rawls às sociedades industriais? A prioridade dada por Rawls à liberdade (sua primeira regra de justiça) sobre a igualdade (segunda regra) é geralmente interpretada como uma aceitação do modelo liberal de sociedade. Infelizmente, porém, os sociólogos estimam esse metro conceitual para aferir a justiça das instituições liberais muito ingênuo frente à complexidade da sociedade moderna. Complexa, esta última encerra com frequência efeitos perversos devidos à agregação não intencional de comportamentos que, não obstante, seria bem pouco liberal reprimir. Por exemplo, a liberdade individual de escolher seu nível de instrução figura entre as causas principais da... persistência das desigualdades.

Talvez seja injusto considerar a ética de Rawls uma simples idealização do *welfare state* capitalista — mas é certo que ela não nos satisfaz como instrumento de controle da legitimidade numa ordem social desprovida de regulação central de tipo autoritário. Teoria antiutilitarista da escolha, a moral do *maximin* postula, segundo Daniel Bell (que, sob outros aspectos, a admira), um estado estacionário da economia. Que melhor exemplo da síndrome economicida do que essa linda combinação de recalcitrância antiindividualista e resistência ao dinamismo econômico?

A seguir a teoria política mais característica do economicídio: a obra de Macpherson.

Como a ética social de Rawls, a teoria da democracia do canadense C. B. Macpherson (*The Life and time of liberal democracy*, 1977) é doutrina economicida de cunho normativo e não descritivo.

Macpherson examina quatro concepções da democracia. A primeira, proveniente do utilitarismo clássico, *benthamiano*, baseia-se numa noção do homem como animal competitivo, propenso a maximizar desejos potencialmente infinitos. No segundo conceito de democracia, ao contrário — conceito ilustrado sobretudo por John Stuart Mill — o homem aspira principalmente a desenvolver suas faculdades; deixa de ser um consumidor possessivo e predatório (o individualismo possessivo sendo a *bête noire* de Macpherson) para se tornar um ser em busca de auto-aperfeiçoamento. No entanto, esse segundo modelo democrático permanece muito

pouco igualitário, ainda próximo à mentalidade do mercado.

Na terceira concepção, a pluralista, devida a Robert Dahl, a democracia consiste numa competição entre elites. A participação das massas é desencorajada e a inspiração moral do democratismo clássico abandonada. É justamente a participação, na moldura, mas não nas formas do liberalismo político que usufruímos em nossas democracias industriais, que define o quarto modelo democrático, defendido pelo próprio Macpherson.

Acentuar a participação das massas possui pelo menos o mérito de superar a posição inicial de Macpherson, o qual, em livros anteriores, como *The Real world of democracy* (1966), tendia a reduzir a democracia à sua dimensão social. A pretexto de fidelidade aos clássicos, e particularmente a Aristóteles, nosso teórico costumava acentuar que democracia significava originalmente 'governo por ou no interesse da classe oprimida'. Já foi mostrado o equívoco desse 'ou': para Aristóteles, a democracia depende antes de tudo do político. Democracia queria dizer governo da maioria e 'por conseguinte' — sendo a maioria pobre — governo pelos pobres. Mas o aspecto essencial era o político, não o social. A igualdade fundamental era a política. Isso não quer dizer que as outras dimensões da desigualdade não condicionem, às vezes gravemente, a igualdade política: mas nos proíbe, sem sombra de dúvida, de falar de democracia, como fazia Macpherson, nos casos em que a igualdade política não desempenha nenhum papel sério. Por exemplo: nas chamadas 'democracias populares'.

Porém tanto na sua versão primitiva quanto na atual, participatória, o democratismo *macphersoniano* se obstina em ser ferozmente antiutilitário. Macpherson deplora ruidosamente o desejo de consumo, o fato de que as massas burguesas preferem 'o conforto à comunidade'. No fundo de sua raiva antiutilitarista, encontra-se caricatura, muito bem denunciada por Kenneth Minogue. Com efeito, a tese segundo a qual não há limites para os desejos individuais (o tema de Hobbes e de Bentham) não é, a rigor, uma 'descrição' da empiria social; é uma proposição 'constitutiva', destinada a evitar uma regulamentação artificial dos negócios humanos. Na realidade de todos os dias, é óbvio que os homens não são tão cúpidos nem tão vorazes.

Mas essa caricatura do consumismo pode ter implicações políticas altamente repressivas. A despeito da apologia cívica da participação, o modelo político *macphersoniano* insinua uma redução autoritária do consumo. Ora, toda redução desse tipo, quer diretamente restritiva, quer sutilmente educativa, cheira a liberticídio; pois ela deixaria em suspensão a questão decisiva: quem educará os educado-



res? Uma vez que se trata de escolher — e de escolher uma opção prévia às nossas próprias escolhas individuais — com que direito alguém, ou alguns, escolherão em nosso lugar? Mais uma vez, o ataque contra o utilitarismo contém perigo para a liberdade.

Entre o descritivo e o normativo, deparamos com outra prestigiosa doutrina economicida: a 'teoria crítica' da escola de Frankfurt, sociologizada por Jürgen Habermas. A sociologia pós-industrialista pretende, conforme vimos, derivar o fim do econômico da ultrapassagem da estrutura social do industrialismo. Para o sociólogo, o interesse da obra de Habermas reside em que ele procura situar essa superação 'muito mais cedo' na escala da evolução social. A seu ver, o eclipse do primado do econômico data do advento do "capitalismo tardio" (*Spätkapitalismus*), na volta do último século. Naquela época, o estado começou a se envolver na economia e a ciência virou uma força de produção. A partir de então, a própria evolução industrial tornou caduca a crítica da economia política — o projeto de Marx — como instrumento de análise e emancipação. Hoje em dia, o papel emancipatório da teoria migrou para o domínio do cultural, reservatório das motivações necessárias à legitimação da ordem burguesa, que contém atualmente o potencial de ruptura com os desempenhos reclamados pela maquinaria social alienante do capitalismo.

É claro que esse comentário não cobre todo o perfil do pensamento de Habermas. Contudo, para nossos propósitos, basta assinalar o quanto Habermas se esforça por desvalorizar a 'ação instrumental' — precisamente o tipo de conduta inerente ao *homo oeconomicus* como tipo moral e modelo epistemológico. Toda a crítica *habermasiana* está presidida pela dicotomia trabalho/interação, teorizada em estreita analogia com a oposição entre *techné* e *praxis*, ou ainda regra instrumental/norma axiológica. Em última análise, Habermas termina por dissociar a dominação do fenômeno de classe, para identificá-la com uma paisagem cultural definida pela preponderância da técnica sobre a interação, e da razão instrumental sobre o diálogo, concebido como esfera interativa liberta de toda racionalidade de tipo objetivista.

Assim, uma tênue utopia — a socialidade como conversação — serve, em Habermas, de reprise do vetusto tema pedagógico do idealismo alemão; e é somente a esse preço que o filósofo tenta escapar ao *Kulturpessimismus* dos primeiros teóricos de Frankfurt, Horkheimer e Adorno.

Culturalismo acabado, a 'teoria crítica' se afasta sensivelmente da fecunda estratégia analítica sintetizada pela idéia de infra-estrutura — e que designa, como quer Raymond Aron, não uma afirmação dogmática de 'instâncias' determinantes, mas ape-

nas o senso dos condicionamentos e determinismos fora do qual nenhuma explicação sociológica pode progredir. O significado central da filosofia de Habermas é justamente esse: celebrar as núpcias do 'marxismo ocidental', revisto e corrigido, com uma posição assumidamente neo-idealista, que passa obrigatoriamente pela desvalorização moral e cognitiva do econômico, afetado de um valor negativo, de subumanidade. Sob a roupagem de uma antropologia filosófica e uma filosofia da história, alternativa para o materialismo de Marx, o que Habermas nos propõe é, pura e simplesmente, a própria metafísica da ideologia economicida.

Depois de ter procurado detectar o germe economicida na teoria da sociedade pós-industrial, na filosofia social de Rawls, no conceito de democracia de Macpherson e na 'teoria crítica' de Habermas, o atual corifeu da escola de Frankfurt, vejamos rapidamente que papel desempenha o antieconomismo em duas outras correntes teóricas: a economia da nova escola de Cambridge e a antropologia econômica de Karl Polanyi e seus discípulos. O interesse do nosso exercício crítico reside, obviamente, na circunstância dessas duas correntes estarem localizadas exatamente no próprio terreno da economia, isto é, onde, em princípio, menos seria de esperar a ocorrência de motivos ideológicos definidos pela hostilidade ao *homo oeconomicus*.

Começemos pelos economistas *nouvelle vague* de Cambridge. Eles trabalham com conclusões derivadas, no essencial, da análise neo-ricardiana elaborada por Piero Sraffa em *Produção de mercadorias por meio de mercadorias* (Cambridge, 1960). Sraffa é um personagem tão secreto quanto carismático, que conseguiu fascinar Keynes e Wittgenstein após ter dado provas de uma nobre lealdade para com Gramsci, quando este curti as prisões fascistas. O objetivo de seu pequeno livro (menos de cem páginas) concebido quarenta anos antes de sua edição, é solucionar um problema suscitado por Ricardo, o maior dos economistas clássicos: como determinar uma medida constante do valor, quer dizer, um critério para medir os preços de produção que reflitam unicamente variações na técnica de produção? À diferença de Marx, Sraffa calcula a taxa de lucro e o preço relativo das mercadorias por meio de hipóteses sem nada a ver com a troca de mercadorias regida pela quantidade de trabalho nelas incorporadas (mais-valia). Sua solução consiste em isolar uma 'matéria-prima padrão', equivalente à função do trigo no *Ensaio sobre o lucro* de Ricardo, onde esse produto preenche as condições *supra* mencionadas.

Não teremos aqui a pretensão de criticar o raciocínio *sraffiano*, cuja excessiva abstração tem sido bastante censurada (ver por exemplo, Mark Blaug,



*The Cambridge revolution: success or failure*, 1975). O que nos importa é a conclusão principal: a idéia de que o produto nacional, em termos físicos e em termos de valor, absolutamente 'não' é afetado pela maneira pela qual o produto líquido esteja distribuído entre salários e lucros. Tal é, com efeito, o ponto sublinhado por Joan Robinson, e em seguida por todos os tenores da atual escola de Cambridge: a distribuição da renda é 'economicamente indeterminada', resultando tão somente da luta de classes. Segundo esses jovens turcos, na expressão 'economia política', a escola neoclássica, matriz teórica do ensino dominante na disciplina, negligenciou demais o adjetivo. Ora, se a distribuição não é consequência de uma troca, é preciso levar em conta, antes de tudo, o fator político. Como diz Edward Nell: "a economia ortodoxa tenta mostrar que os mercados atribuem recursos escassos segundo a eficácia relativa; a economia política tenta mostrar que os mercados distribuem a renda de acordo com relações de poder".

Em última análise, a concepção *sraffiana* abole a tradicional mistério da 'transformação' da mais-valia em lucro, cerne da problemática de Marx e sede do elemento metafísico e 'escolástico' (como bem viu Schumpeter) na sua "crítica da economia política". Mas essa vantagem é desperdiçada pela introdução de aspectos indeterministas e impalpáveis na explicação econômica. Com a escola de Cambridge, o pensamento economicista consegue sua mais bela proeza: chegar a vencer a lógica do econômico no seio da própria teoria econômica!...

Passemos agora à antropologia econômica, em sua teorização mais recente. A perspectiva dos autores mais influentes: Claude Meillassoux, Maurice Godelier, Marshall Sahlins reportam-se abundantemente à obra pioneira de Karl Polanyi (1886-1964), o fundador da perspectiva 'institucionalista' nesse terreno. Polanyi era um socialista hipnotizado pela idéia de comunidade. Suas teses centrais em economia comparada equivalem a uma espécie de desenvolvimento histórico-antropológico da concepção aristotélica da economia. Como Aristóteles, Polanyi acreditava na existência de formas 'naturais' de atividade econômica e, em particular, de troca. Estudando a Atenas clássica, ele repôs no circuito a distinção entre a *metadosis*, troca natural porque entre produtores, e a *chrematistikè*, comércio anti-natural, porque conduzido por mercadores não produtores.

Todo o *polanyismo* se resume nisso. A subordinação do econômico ao social, alvo do comunismo segundo Marx, era na verdade, para Polanyi, a regra do conjunto da evolução histórica. A única grande exceção — a 'sociedade de mercado' do liberalismo econômico vitoriano — teria sido apenas

uma aberração, responsável, num efeito de bumerangue, pelas taras políticas de nosso tempo, a começar pelos fascismos (é a tese de seu livro mais famoso, *The Great transformation*, 1944). Acima de tudo, Polanyi privilegiava sempre os contextos de 'distribuição' da riqueza, afastando-se nitidamente, dessa forma, do papel central atribuído pelo marxismo às relações de produção. Tanto maior a ironia de vê-lo hoje assimilado e entronizado por antropólogos que se querem marxistas ou marxizantes...

A mensagem *polanyiana* é clara. A autonomia do econômico não teria sido senão uma breve anomalia histórica. Ainda mais fortemente que em Habermas, o primado do político impera, banindo toda presunção de explicar a história por meio de uma causalidade econômica. A lógica da racionalidade econômica, potencialidade natural do agir humano, não passa, para os *polanyismos*, de um fenômeno basicamente teratológico, espécie de perversão da ação social. Assim, apesar do valor heurístico, exploratório, de suas pesquisas comparatistas, Polanyi sacrificou demais à ideologia do antieconomismo. O homem que denunciou 'nossa mentalidade mercantil ultrapassada' era ele próprio possuído por uma economofobia singularmente arcaica, cujas origens ideológicas remontam às nostalgias literárias do anticapitalismo romântico. Por isso mesmo, não se vê como seria possível utilizar semelhante ótica para uma análise objetiva da sociedade contemporânea.

O institucionalismo dos *polanyismos*, que focalizamos anteriormente, não constitui a última palavra em matéria de radicalização antieconomista. Outra abordagem comparatista — a antropologia cultural de Louis Dumont — a supera a esse respeito. Nela se encontra, possivelmente, o ápice do surto economicista nas ciências humanas dos dois últimos decênios.

Em *Homo aequalis*, seu segundo livro maior, Dumont elogia a 'forte demonstração', devida a Polanyi, do caráter excepcional da era moderna, baseada na autonomia do econômico, enfim liberto de seu tecido social. A finalidade confessa de Dumont é ampliar essa análise, esquadrinhando a 'ideologia econômica'. Trata-se, como se percebe, de autor que se coloca nos antípodas de nossa perspectiva, pois para ele ideológico é o pensamento econômico, e não a sua rejeição na teoria sociológica.

Num primeiro tempo, Dumont distingue duas concepções sociais da riqueza. Nas sociedades tradicionais, terra e dinheiro, riqueza imobiliária, são dissociados; os direitos sobre a terra estão imbricados na organização social; as relações entre os homens prevalecem sobre as relações entre homens e coisas. Na sociedade moderna, ao contrário, a riqueza se torna uma categoria unificada, cujo mode-



lo é sua forma mobiliária, e as relações entre homens e coisas passam para o primeiro plano.

Atrás desse contraste, Dumont discerne a dicotomia do holismo e do individualismo. Mas para ele essa dicotomia se desdobra numa segunda antítese: aquela que existe entre hierarquia e igualitarismo.

O holismo e a concepção da riqueza na sociedade tradicional estão para a hierarquia assim como o individualismo e a moderna idéia da riqueza estão para o igualitarismo. Acontece que para Dumont, como para Polanyi, a subordinação funcional, operacional do econômico ao social é a norma, a forma predominante de sociedade. Donde se conclui que o modo mais objetivo de elucidar o segredo de nossa sociedade — a moderna — consiste em ultrapassar nosso natural sociocentrismo, encarando a sociedade individualista e igualitária 'a partir da sociedade hierárquica'. Evidentemente, Louis Dumont, distinto hinduísta, autor do célebre *Homo hierarchicus* (1967), estudo importante do sistema de castas, está bem colocado para nos guiar nessa empresa de descentramento cultural. Max Weber se perguntava por que o capitalismo não nascera das civilizações não-ocidentais. Ele contemplava estas últimas do ponto de vista de uma 'falta'. Sob esse aspecto, Dumont é o anti-Weber: o Ocidente é, segundo ele, que 'perdeu' algo; o mundo não-ocidental é que constitui a regra de uma plenitude.

É forçoso admirar a arte com que nosso hinduísta conjuga a contribuição *polanyiana* com as grandes fórmulas evolucionistas da proto-sociologia vitoriana, como a passagem do *status* ao contrato em Maine ou da comunidade à sociedade (*Gemeinschaft / Gesellschaft*) em Toennies. Por outro lado, Dumont se esforça para içar o conceito antropológico de cultura ao nível das representações políticas no sentido de Durkheim. Pois o que ele chama de ideologia é exatamente a cultura enquanto representação coletiva. De certo ponto de vista, Dumont é alguém que tenta pensar o problema de Tocqueville — o problema da dinâmica da igualdade na sociedade moderna — com a ajuda de Durkheim.

Dumont alarga a reserva de Tocqueville face ao igualitarismo a ponto de sugerir uma patologia

histórica: em última análise, nosso individualismo igualitário não passaria de uma ideologia extraviada, esquecida de que o holismo é inerente, a um só tempo, ao estado 'normal' da sociedade e à penetração sociológica.

Em particular, se a sociedade moderna é uma presa dos totalitarismos, é porque o totalitarismo é apenas uma resposta brutal a um mal-estar da civilização: é a tentativa contraditória de re-subordinar o indivíduo ao todo social, quando a sociedade que o sofre é precisamente aquela que obriga o homem a pensar-se como indivíduo isolado. O totalitarismo reflete a dilaceração íntima da sociedade individualista. O que ele desvela é uma secreta nostalgia de comunidade e de hierarquia.

Dumont estima sua crítica superior ao marxismo. Em sua opinião, Marx permaneceu muito mais um economista sociológico do que um verdadeiro sociólogo da economia — o que condenou o marxismo a ficar do lado da malsinada 'ideologia econômica', lamentavelmente igualitária e individualista...

O que impressiona, na obra de Dumont, é o preconceito antiindividualista — preconceito pouco ou nada fundado em análises convincentes da superioridade do holismo à oriental. Instigante como comparação transcultural, sua teoria falha como base para uma crítica da sociedade moderna. Mas, uma vez mais, não sem antes rebaixar e desvalorizar nossa velha vítima: o *homo oeconomicus*, o indivíduo racionalista e individualista gerado pela cultura ocidental.

Diante das sete teorias economicidas que examinamos, esperamos haver indicado suficientemente que o 'vilão' — o *homo oeconomicus* — resiste galhardamente ao poderio crítico de seus virtuosos, quando não puritanos, assassinos em potencial. Muito se poderia acrescentar, é claro, em defesa do econômico e de sua conexão, histórica e atual, com o inestimável conjunto das liberdades modernas. Mas isso são outros quinhentos, e foge ao âmbito puramente crítico desse artigo (para o leitor interessado numa justificativa sintética do valor social da lógica do econômico, permito-me sugerir meu livro *A Natureza do processo*, Nova Fronteira, 1982).







# *A Estabilidade constitucional dos celetistas' concursados das entidades de direito público*

A Lei n.º 6185, de 11 de dezembro de 1974, sistematizou, no quadro permanente do pessoal civil da União, a dicotomia de regime jurídico: estatutário e contratual:

"Art. 1.º — Os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica reger-se-ão por disposições estatutárias ou pela legislação trabalhista em vigor".

A distinção fundou-se no caráter da atuação do Estado. Quando ele age no exercício do poder de autoridade ou de funções soberanas (atos de império), os agentes administrativos que cumprem a ação estatal, regem-se, no plano das relações internas de trabalho, pelas normas do ordenamento jurídico (estatuto), ditadas e modificadas, unilateralmente, em lei.

Art. 2.º, na redação da Lei 6335, de 31 de maio de 1976: — "Para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias e Ministério Público, bem como para a categoria funcional do Procurador da Fazenda Nacional, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e vantagens sejam os definidos em estatuto próprio, na forma do artigo 109 da *Constituição Federal*".

Para os demais serviços, que o Estado executa em condições semelhantes aos de um particular, em que as partes se encontram no mesmo nível jurídico de igualdade (atos de gestão), é o 'contrato' o insti-

tuto regulador dos vínculos de trabalho: Art. 3.º — Para as atividades não compreendidas no artigo precedente, só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinam o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço".

É, portanto, o contrato nominado ou típico de 'emprego', nos termos em que, fundamentalmente, disciplinado na *Consolidação das leis do trabalho*, o instrumento jurídico das relações entre o Estado e esses agentes cujas ações não revestem o cunho incontratável da 'autoridade'.

Tal critério, da Lei n.º 6185, de 1974, é questionável à luz dos lineamentos básicos da *Emenda Constitucional*, de 1969. Na Seção VIII, intitulada "Dos Funcionários Públicos", prevê-se uma diferenciação de regime fundada apenas ou na duração das funções ou na sua índole, técnica especializada: "Art. 106 — O regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratado para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial".

A previsão constitucional de 'regime especial' implica o *prius* lógico de haver um 'regime geral', pela mesma razão de não poder falar-se em exceção sem antes estabelecer a regra excepcionada.

Mas não é apenas por imperativo das leis do raciocínio que se chega à exigência de uma disciplina-padrão para os atores da ação estatal. É o próprio 'diploma político' que manda definir o regime jurídico comum ou geral: "Art. 109 — Lei federal, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, respei-



tado o disposto no art. 97 e seu § 1º e no § 2º do art. 108, definirá: 1. o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios”.

É verdade que a doutrina administrativa tende a ver no uso da expressão “servidores públicos” uma indicação para distinguir o tratamento dos agentes entre “funcionários *strictu sensu*”, investidos em “cargos”, criados por lei, com denominação própria, em número certo e pagos pelos cofres da União (*Estatuto dos funcionários públicos civis da União*, Lei nº 1711, de 1952, art. 2º), e os demais exercentes de funções ou empregos públicos. Ver-se-á, entretanto, que essa e outras locuções da Carta de 1969 relativas a pessoal são, em linha de princípio, empregadas em acepção ampla, não autorizando um discri-me sistemático.

A constitucionalização das normas sobre os agentes administrativos integra-se no título maior da “Organização Nacional”, no contingente mais numeroso da força de trabalho do Estado, o art. 108 faz certo que as disposições de Seção VIII aplicam-se também aos funcionários do Legislativo e Judiciário da União, e até mesmo, dos Estados, Distrito Federal, Territórios, e Municípios. Procurando identificar os elementos determinantes para uma sistematização de regimes, dois critérios exsurgem dos arts. 106 e 109: a duração dos serviços e a natureza deles.

À ótica do primeiro, os serviços classificam-se em permanentes ou temporários conforme a previsibilidade legal de sua continuidade. As funções que constanciam, perenes ou transitórias, vão plasmar os órgãos e condicionar a posição de seus tripulantes, definindo-lhes por esse pressuposto existencial o tipo ou regime de trabalho. No balanço dos encargos públicos, é manifesta a prevalência das necessidades a que o Estado é chamado a satisfazer sem limitação de tempo. A massa dos serviços permanentes é, pois, a regra e imprime às relações prestador-órgão o tom genérico ou comum das normas disciplinadoras.

Pelo segundo critério constitucional, toma-se em conta a natureza dos conhecimentos, de instrução básica ou científico-artísticos que o servidor há de possuir a fim de desempenhar as funções correspondentes. Aliás, a *Emenda Constitucional de 1969*, restringiu, ou por involuntário lapso de redação ou de indústria, o âmbito da disposição. Enquanto o art. 104 da *Constituição de 1967* contemplava duas atividades, “técnicas ou especializadas”, suscetíveis de disciplinamento próprio nas relações de serviço, a versão atual limitou a permissão apenas aos ofícios técnicos especializados. Não basta, destarte, que a execução do trabalho exija formação profissional reconhecida; é mister ainda que nessa esfera haja diferenciação de setores que requeira habilitação mais específica ou especializada.

É, por conseguinte, a partir das funções administrativas do Estado que cumpre ao legislador ordenar segundo os critérios constitucionais — tempo e natureza — para definir a regência jurídica daqueles que as dinamizam: os funcionários. O quadro básico desenha-se, assim:

	funções permanentes;
A) Tempo	funções temporárias.
B) Natureza do conhecimento	funções ordinárias ou de instrução básica; funções técnicas; funções técnicas especializadas.

O tempo, por sua vez, é a dimensão mais continental que envolve todos os fatos jurídicos, por diversas que seja sua natureza. Daí porque, integrados os dois critérios e transpondo-os das funções para seus funcionários, obtém-se este resultado:

- A) Funcionários de serviços permanentes;
  - a) de conhecimento ordinário;
  - b) de conhecimento técnico;
  - c) de conhecimento técnico especializado;
- B) Funcionários de serviços temporários;
  - a) de conhecimento ordinário;
  - b) de conhecimento técnico;
  - c) de conhecimento técnico especializado.

Predomina na doutrina administrativa hodierna, nacional e estrangeira, a concepção estatutária do vínculo do servidor com o Estado. Rematando o exame das teorias unilaterais e contratuais sobre a prestação do trabalho público, conclui Oswaldo Aranha Bandeira de Mello: “adotada a teoria do ato unilateral ou do ato convencional, união ou acordo, na formação do vínculo jurídico entre o Estado e o agente público, a situação jurídica do agente público é sempre estatutária, de caráter objetivo, impessoal, abstrato, por decorrer dos textos constitucionais, legais e regulamentares” (*Princípios gerais de direito administrativo*, vol. II, edição 1974, p. 356).

Pela prevalência da condição estatutária, manifestam-se, entre outros, Seabra Fagundes (*Revista Forense*, vol. 88/221), Caio Tácito (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 35/34), Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*, 8 ed. p. 381), Celso Antônio Bandeira de Mello (*Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*, 1 ed. 3ª tiragem p. 10).

O imperativo de aperfeiçoar a estrutura dos serviços para ajustar-se e atender às cambiantes e múltiplas necessidades do meio social em que atua, impõe ao Estado um relacionamento flexível com sua força de trabalho pela votação de leis que possam, unilateralmente, criar, suprimir ou modificar



normas reguladoras das funções públicas. Salvo o núcleo básico de direitos e garantias assegurados na *Constituição*, e respeitados os efeitos jurídicos produzidos na vigência das disposições incidentes sobre os fatos funcionais, o legislador pode a todo tempo reformular as atribuições, a retribuição, o modo e a duração da prestação dos agentes administrativos com a finalidade de bastar o interesse público. O condicionamento estatutário é, assim, imamente à gestão oficial e constitui o 'regime geral' ou típico de seus servidores.

A lei ordinária não pode desconhecer o modelo institucional para, à guisa de definir os direitos e deveres que compõem esse regime (art. 109, I), optar por concepção antípoda — a contratual — erigindo em regra o que a *Constituição* só admite em termos de exceção nos casos mencionados no art. 106.

A mútua subordinação das vontades, no ajuste empregatício, constringe a eficácia legislativa do Estado que esbarra na imodificabilidade unilateral das condições estabelecidas na data da constituição do vínculo e nos ônus que o rompimento da situação acarreta. Mesmo nos chamados contratos de direito público, em que se reconhece ao estipulante oficial maior liberdade na alteração do conteúdo regulamentar, ficando, assim, a meio caminho entre o ato convencional privado e o estatuto, subsistem cláusulas mínimas, irredutíveis à inovação do Estado sem as devidas compensações econômicas. Por outro lado, se o critério jurídico que distingue o poder de autoridade, do poder da gestão não é estanque, porque ao órgão e ao próprio servidor incumbe, a mais das vezes, realizar atos de ambas as naturezas; nem diversifica, substancialmente, o grau de cumprimento dos deveres — avulta, contudo, em termos de organização do trabalho, sancionando discriminações que comprometem a coesão funcional. A duplicidade de regimes submete a tratamento dispar pessoas que militam no mesmo lugar de atividades, sob hierarquia comum, e concorrem nos limites de suas habilitações para os serviços permanentes do órgão. Quebra-se a uniformidade da administração de pessoal que deve ter seus operadores afeitos a princípios e normas heterogêneos para o genciamento estatutário e celetista. Enfim, tudo conspira, no plano teórico e prático, para banir-se a dicotomia da Lei n.º 6185/74 e voltar à pureza do critério constitucional.

Atento à classificação básica das funções pelo tempo e natureza do conhecimento, e sendo o estatuto a regra das relações entre o Estado e seus agentes, define-se o alcance de cada regime nestes termos:

#### A) Estatuto

- a) Geral: necessidade permanente de serviços
  - ordinários
  - técnicos
  - técnicos especializados.

- b) Especial: necessidade temporária de serviços
  - ordinários
  - técnicos
  - técnicos especializados.

#### B) Contrato-especial: necessidade temporária de serviços.

- ordinários
- técnicos
- técnicos especializados.

Vê-se, assim, que a diferenciação de sistemas só pode ocorrer em relação às necessidades temporárias. Estas podem advir ou da inexistência de funções próprias no quadro permanente, sobretudo em decorrência de surgimento de novas técnicas e de outros horizontes de trabalho ou, embora contempladas, seu número não possa atender a um surto extraordinário de demanda. De qualquer sorte, a nota característica é a precariedade até a cessação dos encargos especiais, a normalização do ritmo de trabalho ou incorporação das novas solicitações pela criação ou aumento das respectivas funções permanentes. O legislador federal pode, valendo-se do art. 106 da *Constituição*, adotar estas soluções para a hipótese:

A) Ou um estatuto especial a exemplo do que, no passado, fez com os extranumerários (Lei n.º 1711, de 1952, art. 252, II), que, na concepção original, não podiam estabilizar-se em razão do caráter contingente dos serviços a que eram admitidos, mas acabaram revelando-se permanentes com sua duração ao longo de anos que veio afinal justificar a disposição constitucional transitória de 1946 e as sucessivas leis que outorgaram efetividade ou estabilidade aos exercentes;

B) Ou optar pelo regime especial de contrato, de direito público ou privado. A contratação pode revestir variada forma em função das conveniências ou do tipo de prestação, autônomo ou subordinado, por convenções nominadas (locação de serviços, empreitada de labor, contrato de emprego) ou inominadas de acordo com o grau de discrição conferido pela lei à gestão oficial. O contrato é, por vocação, o instrumento mais ajustado à regulamentação das necessidades temporárias de serviço, porque gera relações de fundo marcadamente transeunte. O art. 106 da *Emenda de 1969* elege-o, da maneira expressa, quando alude a "contratados para funções de natureza técnica especializada".

Essa visão da problemática do pessoal insere-



se de certo modo no entendimento que Adilson Abreu Dallari perfilha em seu *Regime constitucional dos servidores públicos* (edição de 1976, p. 105). A *Constituição* de 1967 (art. 104), que sujeitava, rigidamente, o acudimento das necessidades provisórias à bitola única do contrato de emprego, evoluiu na Carta de 1969 (art. 106) para um tratamento mais dúctil, abrindo ao legislador federal a escolha dos regimes e a modelação de direitos e deveres dentro dos mínimos constitucionais assegurados a todos os trabalhadores.

Por ser o arcabouço da organização do Estado brasileiro e dos direitos e garantias individuais, a norma constitucional estabelece linhas básicas cujo desdobramento há de definir-se em função de sua própria sistemática e dos princípios que consagra. As formulações da legislação ordinária cumprem entender-se como um estágio do processo de revelação constitucional sem exaurir as potencialidades do texto fundamental. Dentro desse alcance, devem ser recebidas as menções do constituinte a "funcionários", "servidores" e "cargos". No lugar específico em que a matéria é versada (Seção VIII do Capítulo VII), o título "Dos Funcionários Públicos" já denuncia o emprego geral da expressão para cobrir os quinze artigos elevados à hierarquia mais alta das normas jurídicas. Tomando-se por amostragem algumas dessas disposições e cotejando o uso dos mesmos termos, confirma-se o sentido amplo em que, de regra, são aplicados. Assim, quando, no art. 99, excetua-se da acumulação remunerada de cargos e funções públicos — e o caráter excepcional obriga a um entendimento mais estrito — "II — a de dois cargos de professor" ou "IV — a de dois cargos privativos de médico", a dicção 'cargo' exprime, simplesmente, uma unidade funcional qualquer que seja o regime, estatutário ou contratual. No mesmo diapasão, cumpre acolher-se a solene afirmativa do art. 97: "Os cargos serão acessíveis a todos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei". Não há tergiversar que por aí se asseguram ao geral dos nacionais as funções públicas sem discriminação de disciplina jurídica. Em relação aos "funcionários", sobre ser irrestrito o alcance que dá nome à própria seção, o art. 107 corrobora que o apelativo abrange toda gama de agentes administrativos ao tornar as pessoas de direito público responsáveis pelos danos a terceiros, sejam os causadores estatutários ou celetistas. Finalmente, no tocante aos "servidores" em que a doutrina tende a compendiar a coletividade dos trabalhadores estatais, o designativo aparece em correspondência perfeita a "funcionários". Consulte-se o art. 108 para ver que o *caput*, depois de mandar aplicar o disposto na seção aos "funcionários" dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, especifica, no parágrafo segundo, que os Legislativos e Judi-

ciários "somente poderão admitir servidores mediante concurso público de provas, ou provas e títulos após a criação dos cargos respectivos..." Em uma única assentada, exemplifica-se o emprego equivalente e correlativo de "funcionários", "servidores" e "cargos". Mas se a correspondência é a regra, cabe, porém, notar que a Lei Maior, quando pretende singularizar o sentido desses termos, ou contrasta-os na enumeração como ilustra o art. 57 (Competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa das leis que: "II — criem cargos, funções ou empregos públicos..."); ou determina seu alcance mediante acréscimo de complemento a exemplo do art. 104, na redação da *Emenda n.º 6*: "o servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, exercerá o mandato eletivo, obedecendo as disposições deste artigo", a compreender, inclusive o pessoal das entidades com personalidade de direito privado (art. 170, § 2º) integrantes da Administração Indireta.

Esse demonstrativo autoriza a concluir que a terminologia funcional da *Constituição* é genérica e as normas sobre os "funcionários públicos" aplicam-se, em linha de princípio, a todos os agentes administrativos. Sendo assim, a interpretação articulada dos textos identifica as fontes dos regimes jurídicos de pessoal: no art. 109, o geral das funções permanentes do Estado, que é o estatutário; no art. 106, o especial para as funções temporárias: contratual ou estatutária. A Lei n.º 6185, de 1974, desviou-se da vertente constitucional, ao desprezar os critérios básicos de tempo e saber das funções para estabelecer — uma diferenciação pelo poder jurídico que lhes seja atribuído.

Ao preceituar de forma imperativa que lei federal, de iniciativa do Presidente da República, "definirá: I — o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios" (art. 109), objetiva-se ordenar, de forma própria, os vínculos entre essas pessoas de direito público e seus braços. Compendiará, necessariamente, as condições constitucionais da relação funcional, desde a instituição, o desenvolvimento até a extinção, bem como os direitos e deveres recíprocos, e as prescrições complementares. Qualquer que seja a disciplina que o legislador ordinário adote para as funções permanentes, não poderá esquivar-se às balizas constitucionais: a inicial, o concurso público de provas para a primeira admissão salvo as exceções dos parágrafos 1º e 2º do art. 97; a intermédia, a estabilidade após o biênio de exercício (art. 100); a terminal, a prévia e ampla defesa para a demissão do estável (art. 105; II).

Mesmo se se admitisse a compatibilização do regime empregatício privado com o estatuto das funções públicas permanentes, não poderia a Lei n.º



6185, como faz no art. 3º, aplicar a legislação trabalhista e o *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* sem conformar suas prescrições, naquilo que se interferirem, com os esquemas institucionais próprios. *Verbi gratia*, não pode ser recusada ou convertida em pecúnia a estabilidade constitucional, a qualquer agente que integra a força permanente de trabalho da pessoa de direito público, seja qual for sua atribuição, de império ou gestão, quando tiver sido provido mediante concurso público de provas. Trata-se de garantia de ordem pública, irrenunciável e intransigível que, protegendo o vínculo laboral, preserva também o exercício dos deveres legais inerentes à função pública.

À mesma conclusão, embora por outros caminhos, chegar-se-ia à luz do art. 109 da Carta de 1969 se se perseverasse na visão literal de que o emprego da locução “servidor público” exprimiria um gênero de trabalhadores, capaz de autorizar distinção por espécie para fim de tratamento jurídico: os estatutários ou funcionários *strictu sensu*; e os celetistas ou empregados públicos. A determinação que à lei federal cumprirá definir “III — as condições para aquisição de estabilidade”, e a destinação ampla — des-

se dispositivo, (art. 109, I), aos “servidores públicos” — não abre margem ao legislador ordinário para excluir dessa outorga qualquer espécie de agente, de funções permanentes. Somente em relação ao tempo de aquisição poderia admitir-se que a lei estabelecesse prazo maior de dois anos. Ou para os “funcionários *strictu sensu*” não concursados, nos casos em que vier a implementar-se a exceção aberta no art. 97, § 1º da *Constituição*; ou para os demais tipos de funcionários permanentes, inclusive os celetistas. Nesses termos, faria sentido a aplicação da estabilidade decenal, da *Consolidação das leis do trabalho* (art. 492). Jamais, porém, a imperatividade do art. 109, III do vigente Estatuto Político toleraria a opção legislativa pelo *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* como alternativa ao regime de estabilidade (art. 165, XIII) para os servidores das pessoas de direito público em funções permanentes.

### Nota

1. Celetista: neologismo forense, formado da sigla C.L.T., designativo dos servidores regidos pela *Consolidação das leis do trabalho*.







# *O Acesso à justiça pública: uma experiência de Juizado de Pequenas Causas*

## *Introdução*

A proposta que trago à reflexão deste Seminário pode ser assim resumida:

1. Tão grave quanto o atual congestionamento burocrático do Poder Judiciário, ou mais grave ainda, é o problema da falta de acesso à Justiça por grande parte da população, em especial das camadas mais pobres e incultas.

2. As soluções convencionais de ampliação física dos serviços judiciários e de reaparelhamento material e humano da Justiça serão insuficientes, seja para suprir o atual estado de carência em matéria de assistência judiciária, seja para atender à demanda emergente, representada pelo acréscimo acelerado de população nas regiões urbanas.

3. A criação de juizados especiais, destinados a julgar, exclusivamente, causas de reduzido valor econômico é uma das formas de minorar, a curto prazo, os graves efeitos políticos, sociais e econômicos da falta de acesso à prestação jurisdicional.

4. A experiência com juizados de pequenas causas vem obtendo razoável sucesso em outros países.

5. A viabilidade da proposta dependerá de profunda revisão de alguns conceitos tradicionais de direito processual.

A concentração urbana e a alteração nas for-

mas de produção, comercialização e consumo de bens são dois fenômenos que exercem, indiscutivelmente, dramática pressão sobre os institutos tradicionais e o desempenho do Poder Judiciário. A concentração urbana — que intensifica a convivência e o intercâmbio social e econômico e amplia a demanda de fornecimento de serviços públicos essenciais — alarga a probabilidade de conflitos entre particulares e entre estes e o Estado. Por sua vez, as novas formas de produção e comercialização de bens de consumo e de bens duráveis aumentam as áreas de litígio entre produtores e comerciantes, bem como entre consumidores, de um lado, e produtores e comerciantes de outro. Nesse quadro rico e cambiante, as normas de direito substantivo rapidamente se desatualizam, em face das freqüentes mutações ocorridas nos padrões das relações jurídicas e econômicas. Simultaneamente, cresce a procura por reparação judicial e os recursos técnicos, materiais e humanos disponíveis tornam-se insuficientes para ampliar e modernizar o aparelho judiciário.

No Brasil, onde a industrialização, a mudança nos hábitos de consumo e a concentração urbana convivem com a pobreza e o despreparo cultural, o problema assume dimensão alarmante. Apesar do muito que se modernizou em matéria de legislação, ainda subsistem diversos institutos jurídicos anacrônicos, principalmente no campo do direito processual, ou mesmo simples praxes cartorárias, que são incompatíveis com o objetivo de simplificação e aceleração da justiça.



Não pretendo, no entanto, alongar-me na análise das causas profundas dessas 'Crises do direito'. São conhecidos de todos os magistrados diagnósticos dessa crise feitos, dentre muitos outros, por George Ripert, San Tiago Dantas e Orlando Gomes. Limitar-me-ei, neste instante, a tratar da 'crise do aparelho judiciário', em particular no seu aspecto mais insidioso: a impossibilidade de acesso à prestação jurisdicional por imensa parcela da população brasileira.

A desburocratização do judiciário comporta, pelo menos, dois enfoques. Um interno, que se ocupa das causas e da eliminação do atual congestionamento do aparelho judiciário, a partir da conveniência e das necessidades da sua própria estrutura administrativa e de seus integrantes — juízes, membros do Ministério Público, advogados e serventários. As propostas nesse sentido visam, basicamente, ao melhor aparelhamento humano e material do Judiciário e ao desestímulo ao litígio desnecessário que atravança a justiça, principalmente de primeira instância.

O outro enfoque — o enfoque externo — ocupa-se prioritariamente da ampliação do acesso à justiça, dando ênfase, portanto, às necessidades e conveniências da clientela do Judiciário. Os remédios propostos, a partir de cada um desses enfoques, coincidem em alguns pontos, mas podem divergir em outros. Sem dúvida, o aperfeiçoamento técnico, material e humano da máquina administrativa do Judiciário é essencial. Todavia é inegável também que a excessiva ênfase nas soluções internas, em especial no desestímulo ao litígio, pode conduzir a uma indesejável elitização da Justiça, mediante o agravamento desmedido dos custos judiciais para as partes.

O atual estado de carência da sociedade brasileira, no que tange à reparação de danos pelo Judiciário, está a indicar que o centro de atenção deve situar-se, com maior intensidade, nos aspectos externos do problema. Basta, para que se chegue a essa inevitável conclusão, estabelecer o perfil da clientela potencial do Judiciário nas regiões de maior concentração urbana.

Tomarei, para fins de análise, alguns dados demográficos e econômicos do Estado do Rio de Janeiro, cuja população total, em 1980, foi estimada em cerca de 11.300.000 habitantes, dos quais 92 % residem em áreas urbanas. Apenas na macrorregião do Grande Rio de Janeiro, compreendendo treze municípios, inclusive a capital, residem 8.750.000 pessoas; destas, mais de 98 % encontram-se em zonas urbanas.

O acesso ao Judiciário está limitado, de um lado, pelo nível cultural do indivíduo e, de outro, pela

sua condição econômica. No primeiro caso, o congestionamento decorre da incapacidade de percepção do direito violado ou dos meios disponíveis para reparação do dano; no segundo, da impossibilidade material de arcar com os custos de um litígio. Considerada, exclusivamente, a população com mais de dez anos de idade (9.250.000), verifica-se que 2.400.000 pessoas não têm instrução ou têm até 2 anos de instrução. Do ponto de vista econômico, levando-se também em conta a população com mais de dez anos de idade, constata-se que 3.950.000 não têm rendimento, ou seja, estão fora da economia monetária e que 2.800.000 indivíduos ganham até dois salários mínimos. Pode-se concluir, portanto, que nada menos que 57 % dessa população tem remuneração mensal inferior a dezessete mil cruzeiros. Todas essas pessoas teriam, em tese, direito a pleitear assistência judiciária pela Justiça Gratuita.

No entanto, quando se examinam os dados referentes ao município do Rio de Janeiro (população: 5.100.000), verifica-se que, em 1980, foram distribuídos às Varas Cíveis da capital apenas 1.106 requerimentos de Justiça Gratuita. O próprio volume total de feitos distribuídos à Justiça Cível — 64.221 — é surpreendentemente baixo em relação à população do município. Basta lembrar que na cidade de Nova Iorque (7.895.563 habitantes) são apresentados anualmente, apenas perante o Juizado de Pequenas Causas, 70 mil novos pleitos de valor igual ou inferior a um mil dólares. No cômputo geral, nada menos que um milhão de novas causas são submetidas, por ano, à Corte Cível daquela cidade.

Por outro lado, o custo real do litígio, tomando-se por base ainda a Justiça do município do Rio de Janeiro, revela-se insuportavelmente elevado para a maior parte da população. A cobrança de uma simples dívida ilíquida de cinquenta mil cruzeiros implicará, para o autor, no desembolso de mais de sessenta mil cruzeiros. Se houver perícia técnica essa cifra poderá ultrapassar oitenta mil cruzeiros.

A conclusão é inevitável: seja por insuficiência cultural, seja por falta de condição econômica para enfrentar o custo da demanda, parcela ponderável da nossa população urbana aproxima-se perigosamente da total desassistência judiciária.

### *A Experiência comparada no tratamento das causas de reduzido valor*

A instituição de juizados especiais para conhecimento exclusivo de causas de pequeno valor é de origem recente, uma vez que está intimamente associada ao fenômeno da concentração urbana. Dentre as diferentes modalidades de juizados examinadas, detive-me, em particular, na experiência



da cidade de Nova Iorque, tendo em vista a semelhança (ampliada) dos seus problemas urbanos com aqueles dos grandes centros metropolitanos brasileiros.

O Juizado das Pequenas Causas (*Small Claims Court*) é uma subdivisão da Corte Cível da cidade de Nova Iorque, a qual, por seu turno, integra o Sistema Judiciário do Estado de Nova Iorque. O Juizado opera em cinco condados (New York, Queens, Brooklyn, Bronx e Richmond), sendo que, no condado de Nova Iorque, por força da maior concentração populacional, se acha desdobrado em dois departamentos (Manhattan e Harlem). Tem-se, pois, como primeira e importante característica, a 'descentralização' desse serviço judiciário.

Cada Juizado é presidido por um juiz togado, com a assistência de diversos árbitros escolhidos entre advogados com ampla experiência profissional. As sessões e audiências são realizadas sempre à noite, das dezoito e trinta às vinte e uma e trinta horas, podendo todavia, estender-se até mais tarde o volume de casos assim o exigir. O Juizado de Manhattan, que é o mais ativo da cidade, funciona de segunda a quinta-feira e decide cerca de 150/170 casos por sessão.

O Juizado de Pequenas Causas tem jurisdição sobre qualquer matéria cível cujo valor não exceda a mil dólares e que possa ser liquidada, por acordo ou mediante julgamento, em dinheiro. A competência desse juizado não exclui a da Corte comum. O postulante pode, portanto, optar por submeter seu pleito à Corte Cível comum.

Somente pessoas físicas maiores de idade (18 anos) podem recorrer ao Juizado de Pequenas Causas, enquanto pessoas jurídicas apenas comparecem na condição de réu. A discriminação fundamenta-se em três razões básicas: primeiro, para que se preserve a função estritamente popular do tribunal; segundo, para evitar o congestionamento da Corte que possivelmente ocorreria no caso de pessoas jurídicas poderem litigar umas com as outras e contra pessoas físicas; terceiro, porque se parte do pressuposto de que pessoas jurídicas têm condições de arcar com os custos de um litígio promovido perante a corte comum.

A ação pode ser proposta, a critério do autor, perante o juizado do condado onde o réu resida, exerça emprego, ou conduza atividade comercial ou profissional. Desta forma, ainda que o reclamado tenha residência oficial fora de um dos cinco condados da cidade de Nova Iorque, mas exerça atividade em qualquer deles, poderá ser ali acionado. Com isso, a jurisdição do Juizado de Pequenas Causas é bastante ampla, abrangendo inclusive a população flutuante que diariamente se desloca para Nova Iorque.

A assistência de advogado não é obrigatória. Ao contrário, estimula-se a apresentação pessoal da causa como forma de aproximar a parte do julgador e permitir que este apreenda diretamente a questão em litígio. Em casos mais complexos, o próprio Tribunal recomenda à parte que recorra à assistência de profissional. Além disso, quando a questão envolve matéria de interesse público, poderá ser solicitada a participação de um advogado *pro bono*.

Na hipótese de autor e réu se fazerem representar por advogado, a causa poderá, a menos que haja acordo, ser transferida para a Corte Comum, no pressuposto de que ambas as partes têm condições econômicas para arcar com as despesas do litígio.

O Juiz e os árbitros devem, ao decidir, visar à 'justiça substancial' (*substantial justice*), de acordo com as regras de 'direito substantivo' (*substantive law*). Todavia, não estão adstritos às regras comuns de prova (*rules of evidence*), o que lhes permite tratar com grande flexibilidade a fase de conhecimento do processo e assegurar liberdade para julgar por convicção subjetiva.

O rito processual é simples, informal e essencialmente oral, o que não impede as partes de apresentarem razões por escrito, se assim desejarem. Não se formam autos, nem se transcrevem depoimentos das partes e testemunhas. Todas as anotações relevantes são feitas pelo Juiz ou pelo árbitro em simples fichas de registro.

Na alocação de tarefas entre o Juiz e os árbitros encontra-se a pedra de toque do sucesso do Juizado de Pequenas Causas, que explica a sua capacidade de julgar setenta mil casos anuais, apenas na cidade de Nova Iorque. Cerca de oitocentos advogados de reconhecida capacidade profissional funcionam como árbitros sem qualquer remuneração.

O encaminhamento de uma causa ao árbitro depende do consenso das partes. Para tanto, o Juizado encarrega-se de demonstrar aos litigantes as vantagens de levarem a disputa a um árbitro que, além de amplamente capacitado para julgar, tem mais tempo de ouvir as partes e as testemunhas e, se for o caso, examinar outras provas. Em geral, metade dos litígios é submetida aos árbitros.

A decisão arbitral é irrecorrível e insuscetível de revisão judicial. Isto porque se parte do pressuposto de que a opção pelo arbitramento tem força de conveção entre as partes e em renúncia ao direito de revisão judicial. Por outro lado, da decisão do Juiz cabe recurso. De qualquer forma, o número de recursos é insignificante (inferior a 1% das decisões proferidas pelo Juiz). De fato o baixo valor de demanda e o rito sumaríssimo, do qual não se guardam registros detalhados, desencorajam o recurso.



A própria disposição física do recinto do Tribunal estimula as partes a se encaminharem ao árbitro. Na sala principal de audiências, onde se encontra o Juiz presidente instalado no *bench*, o ambiente é solene (sem prejuízo da informalidade do processo) e grande o número de pessoas (todos os litigantes da mesma noite). Em pequenas salas adjacentes encontram-se os árbitros, sem platéia, os quais se sentam à mesma mesa que as partes. Não há outros funcionários da Corte presentes, com exceção de um guarda que auxilia o árbitro e, discretamente, se encarrega da boa ordem.

O número de árbitros varia de condado para condado, em função do volume de trabalho. O compromisso normal do árbitro é de comparecimento uma noite por semana. O exercício da função do árbitro tem amplo reconhecimento por parte da comunidade, inclusive da Ordem dos Advogados (*Bar Association*), não só pelo fato de ser trabalho gratuito, mas também pela boa qualidade do seu desempenho.

A solução da demanda por acordo é permanentemente estimulada pelo árbitro e, via de regra, parte significativa dos casos é resolvida por conciliação.

Para que se dê início ao processo, basta que o queixoso ou alguém em seu nome se dirija à secretaria do Juizado munido das informações essenciais sobre o caso e pague uma taxa de US\$ 3,40 (três dólares e quarenta centavos) e mais US\$ 1,40 (um dólar e quarenta centavos) correspondente ao custo de remessa postal (carta registrada). O funcionário do Juizado transcreve, em ficha própria e em termos simples, concisos e em linguagem não técnica, as informações a ele transmitidas. A ficha é, a seguir, assinada pelo autor ou seu representante.

A data da audiência será obrigatoriamente marcada dentro de um prazo não inferior a quinze dias e não superior a trinta dias da apresentação da queixa. O mandado de citação (*notice of claim*), em formato padrão, reproduzirá os dados essenciais e o valor da postulação, além de alguns esclarecimentos e observações necessários a orientar o réu. Ainda no mesmo ato da apresentação da queixa, o autor ou seu representante receberá notificação contendo a data e hora da audiência, bem como instruções sobre como proceder com relação às provas.

As queixas podem ser apresentadas durante o expediente normal da Corte e, em certos dias e condados, até às vinte e uma horas e trinta minutos.

A citação efetua-se por carta registrada, com aviso de recepção. O litígio considera-se instituído com a citação epistolar, ainda que o réu se recuse a assinar o aviso de recepção.

Na impossibilidade de se efetivar a citação por carta, o mandado de citação poderá ser entregue ao réu por qualquer pessoa, inclusive parente ou amigo do autor, com exceção dele próprio. Mediante pagamento de taxa extra, a citação poderá ser feita por oficial de justiça (*process server*).

O direito a reconvenção é assegurado ao réu, caso este se considere também legalmente qualificado para postular quantia que não exceda a mil dólares. Além disso, é possível o chamamento à lide de terceiro que o réu considere o verdadeiro responsável pela causa. Pode ainda o réu exigir julgamento perante o júri, caso em que deverá fornecer caução para pagamento da condenação, além de responder pelos honorários do próprio júri.

Réus pessoas jurídicas devem ser representados por diretor, sócio ou acionista majoritário. *Associations*, isto é, entidades que representam classes ou grupos, devem fazer-se representar obrigatoriamente por advogado.

Conforme se pôde verificar quando da visita pessoal ao Juizado de Pequenas Causas de Manhattan, são argüidos diversos incidentes processuais pelos réus e seus representantes (não recebimento de citação em tempo hábil, impossibilidade de convocar testemunhas ou produzir provas, pedidos de reconvenção, etc.). Essas argüições são apreciadas pelo Juiz de forma sumária e, via de regra, é concedido um único adiamento.

A revelia (*default*) não exime o autor de provar a procedência da sua queixa.

A sessão de audiência é iniciada pontualmente às dezoito horas e trinta minutos, com toda a solenidade comum aos Tribunais norte-americanos. A seguir o Juiz faz breve alocução explicando o funcionamento e os objetivos do Juizado de Pequenas Causas e convida as partes ao acordo ou, então, a que submetem o litígio à apreciação de um dos árbitros. O magistrado esclarece, ainda, que a opção pelo arbitramento implica em renúncia ao direito a recurso.

Enquanto o Juiz decide os incidentes processuais argüidos pelas partes (são gastos cinco minutos, em média, por argüição), um funcionário da Corte procede à chamada nominal das partes e as encaminha diretamente a um árbitro, caso as mesmas já se tenham posto de acordo quanto à submissão ao arbitramento.

O tempo despendido pelo árbitro, por assunto, varia de acordo com a complexidade da prova e a existência, ou não, de testemunha. Verificou-se que um dos árbitros gastava, em média, quinze minutos por caso. No dia seguinte à audiência, a decisão é comunicada aos litigantes pelo correio. Evitam-se,



dessa forma, conflitos pessoais e apressa-se o encaminhamento das audiências.<sup>2</sup>

A natureza dos casos submetidos ao Juizado de Pequenas Causas reflete as mutações ocorridas na ordem econômica e social, bem como a evolução do sistema judiciário no sentido da maior especialização dos Tribunais e da simplificação de normas processuais. Cerca de metade das demandas submetidas à apreciação do Juizado de Pequenas Causas está hoje relacionada com infrações havidas na relação entre consumidores, de um lado, e comerciantes, fabricantes e prestadores de serviços, de outro<sup>3</sup>. Todos os assuntos pertinentes a locações são privativos do 'Juizado de Habitações' (*Housing Part*) e os litígios relacionados com danos materiais decorrentes de acidentes de trânsito reduziram-se bastante, em face da nova legislação sobre seguros que eliminou a 'culpa' como fator juridicamente relevante para a indenização.

O Juizado de Pequenas Causas não conta com meios específicos de execução dos seus julgados, cabendo ao próprio autor promovê-la. De posse da decisão favorável, o autor deverá comunicar o seu conteúdo ao réu, exigindo o pagamento. Decorridos dez dias da comunicação e não tendo havido liquidação do débito, o autor poderá recorrer ao *sheriff* ou ao *marshall* do condado, funcionários da municipalidade, ambos com poderes para efetivar a liquidação, que é, portanto, extrajudicial. O executante deverá indicar ao *sheriff* ou *marshall* os bens do devedor. A liquidação poderá dar-se mediante arresto, inclusive de conta bancária e do salário do devedor. Na hipótese de indenização decorrente do uso de veículo, é possível, ainda, solicitar a suspensão de licença de habilitação do executado até o pagamento da dívida.

O índice de decisões incobráveis é, na prática, bastante elevado e se constitui num dos pontos sensíveis da sistemática de tratamento judicial das pequenas causas.

A real dimensão da *Small Claims Court* não poderá ser apreciada fora do quadro evolutivo de todo o sistema judiciário de Nova Iorque. A par do Juizado de Pequenas Causas, que funciona apenas à noite, há ainda duas importantes divisões da Corte Civil que complementam o trabalho daquele Juizado, a saber: a *Day Time (small) Part*, que se ocupa de causas de valor até dez mil dólares e também adota procedimentos sumaríssimos, se bem que considerada parte integrante do Tribunal comum; a *Housing Part*, já mencionada, com jurisdição exclusiva sobre todas as matérias relativas a locações e moradia em geral.

Em ambas as divisões prevalece o mesmo sentido de induzir as partes a soluções amigáveis de

pendências. As causas de valor até seis mil dólares devem ser necessariamente submetidas a arbitramento na *Day Time Part*. O Juízo arbitral é composto de três árbitros, profissionais e remunerados, e as decisões são suscetíveis de recurso. A assistência por advogado é dispensável, se bem que em 90% das demandas haja participação desses profissionais.

O Juizado de Pequenas Causas surgiu, em Nova Iorque, no ano de 1934, com a finalidade de julgar causas de valor inferior a cinquenta dólares, sendo identificado inicialmente como a 'corte do pobre' (*poor man's court*). Trata-se de evolução relativamente tardia, uma vez que a origem desse tipo de Juizado remonta o período de 1912-1916, quando um novo conceito de sistema judicial foi organizado em cidades dos Estados do Kansas, Oregon, Ohio e Illinois, como tentativa de transpor para as áreas urbanas algo semelhante à função desempenhada nas zonas rurais pelos Juizes de Paz. Por ser mais recente, o Juizado de Pequenas Causas de Nova Iorque já se encontra escoimado das deficiências iniciais verificadas nas primeiras experiências de outros Estados.

O crescente congestionamento dos Tribunais comuns fez com que o Juizado de Pequenas Causas assumisse, gradativamente, papel fundamental no sistema judiciário norte-americano e, em particular, em Nova Iorque. Nos últimos dez anos, graças à ampliação do conceito de 'pequenas causas' e à completa reformulação de toda a metodologia de funcionamento do aparelho judiciário do Estado, o Juizado de Pequenas Causas continuou a crescer em importância. Com jurisdição sobre causas de valor até mil dólares, esse juizado é hoje descrito como a 'Corte do homem comum' (*common man's court*).

## *A Viabilidade do juizado de pequenas causas no Brasil*

A assimilação de institutos jurídicos e de sistemas judiciários estrangeiros é tarefa complexa, nem sempre viável, em face das peculiaridades culturais, políticas e econômicas de cada povo. Esses institutos e modelos têm, via de regra, raízes históricas longínquas, insuscetíveis de transposição direta de uma para outra ordem jurídica. No caso específico do Juizado de Pequenas Causas, o seu aproveitamento no Brasil se afigura menos difícil, por se tratar de experiência relativamente nova, desenvolvida a partir de condicionantes comuns, em grande parte, aos grandes centros urbanos, a saber: a elevada taxa de concentração populacional, a formação de bolsões de pobreza na área urbana, a intensificação dos conflitos individuais e a falta de acesso de parcela ponderável da população ao sistema judiciário,



em face do congestionamento da Justiça e do alto custo da prestação jurisdicional. A experiência norte-americana demonstra, por outro lado, que o desenvolvimento do conceito de 'pequena causa' independe de alteração das normas de direito substantivo. Trata-se, tão somente, de aplicar o 'mesmo' direito de 'forma' diferente. Nem por isso a reforma do sistema judiciário e da processualística aplicável às causas de pequeno valor dispensa enfoque drasticamente distinto daquele que ainda prevalece no Brasil.

Os maiores obstáculos à implantação de um sistema judiciário simples, informal e acessível, em país com características histórico-culturais do Brasil, são essencialmente de três ordens. Em primeiro lugar, a ausência de tradição no campo da composição extrajudicial de conflitos, o que impede o desenvolvimento do arbitramento, tal como adotado pela *Small Claims Court* de Nova Iorque. Em segundo lugar, o excessivo apego ao princípio de que nenhuma lesão de direito individual pode ser subtraída da apreciação pelo Poder Judiciário. Esse princípio, de inquestionável pureza conceitual, perde significado na medida em que, na prática, grande parte dos conflitos social e economicamente relevantes não pode ser levada ao conhecimento da Justiça, em face das limitações sócio-culturais e econômicas de ambas as partes ou de uma delas.

Em terceiro lugar, a padronização das normas de direito processual torna inelástica a adaptação do sistema judiciário às peculiaridades regionais. Por esse motivo, afigura-se causa aplicável uniformemente em todo o Brasil. É recomendável, pois, que se dê aos Estados certo grau de autonomia para legislar sobre matéria de processo.

Além disso, a forma mais ágil e sumária de procedimento previsto no Processo Civil Brasileiro é o 'procedimento sumaríssimo', que se constituiu, sem dúvida, numa importante inovação. Todavia, não vem ele funcionando a contento, sendo inúmeros os casos de não cumprimento do prazo legal de 90 dias para decisão. As causas principais do insucesso parcial do 'procedimento sumaríssimo' são, a meu ver, as seguintes:

a) o 'procedimento sumaríssimo' é adotado nos mesmos juízos já sobrecarregados de causas subordinadas aos demais ritos processuais, ordinários ou especiais, sendo impossível a designação de audiência de instrução e julgamento com a brevidade necessária. Em Comarcas maiores, os atrasos na marcação da audiência chega a um ano.

b) O 'procedimento sumaríssimo' não impede a provocação, pelas partes, de diversos incidentes processuais, cuja solução dependente da prática de atos processuais solenes e formais, sem se estabele-

cer rito sumaríssimo, também, para a decisão desses incidentes.

c) Ao contrário do que ocorre na sistemática do Juizado de Pequenas Causas, o 'procedimento sumaríssimo' não abrange a fixação do *quantum* da condenação, quando se trata de sentença sujeita a liquidação.

Impõe-se, portanto, prever uma forma especial de procedimento sumaríssimo que simplifique todo o processo de instrução e julgamento do litígio, compreendendo, não só o seu mérito, como ainda qualquer incidente processual, bem como a fixação do valor líquido do julgado.

A par do aperfeiçoamento do *Código de Processo Civil*, relativamente ao desenvolvimento do processo sumaríssimo, é de toda conveniência que se idealize um procedimento especialíssimo que só seria aplicável em causas de valor econômico reduzido, dimensionável em dinheiro.

Nestes casos específicos, poder-se-iam abandonar os princípios gerais estabelecidos pelo *Código de Processo Civil* para instrução e julgamento de causas mais relevantes, proporcionando às partes Justiça bem mais barata, sem prejuízo das garantias fundamentais de defesa dos direitos do autor ou do réu.

Os princípios fundamentais, que devem orientar o desempenho do Juizado de Pequenas Causas, são os seguintes:

*Oralidade* — Todos os atos processuais devem ser orais e desenvolvidos numa única audiência de instrução e julgamento, na qual serão debatidas e decididas todas as questões alegadas pelas partes, inclusive as preliminares ou prejudiciais de mérito.

*Facultatividade* — O processo, perante o Juizado especial, deve ser facultativo, assegurando-se ao autor da ação o direito de postular no Juízo comum. A escolha, contudo, dependerá da manifestação exclusiva do autor, não sendo permitido ao réu impugná-la.

*Competência limitada* — O Juizado especial deve ser competente para processar e julgar unicamente causas de valor econômico reduzido e, dentre estas, só as que visarem à condenação do réu ao pagamento de quantia certa, não superior a determinado limite.

*Proibição de intervenção de terceiros* — Não se deve admitir, no processo sumaríssimo do Juizado especial, qualquer forma de intervenção de terceiros, salvo o litisconsórcio necessário. A sentença não deve produzir efeitos em relação a terceiros, nem para prejudicá-los, nem para beneficiá-los, devendo limitar-se a decidir a controvérsia, sempre de



cunho patrimonial, entre autor e réu. O litisconsórcio ativo ou passivo somente será admitido se o autor o requerer, ao formular o pedido inicial.

*Assistência facultativa por advogado* — A assistência por advogado deve ser facultativa, tanto para não onerar as partes, como para permitir ao julgador o contato direto com os litigantes.

*Funcionamento descentralizado* — Na medida do possível, o Juizado especial deve situar-se geograficamente próximo das partes e funcionar fora do expediente normal de trabalho.

*Adoção do pacto arbitral* — Caso as partes

aceitem espontaneamente a apresentação do litígio à decisão arbitral, desta decisão não cabe recurso.

## Notas

1. Palestra proferida na Universidade de Brasília, em 3 de junho de 1981, no Seminário sobre Desburocratização do Judiciário.
2. Na noite do dia 18 de setembro de 1980, o Juizado de Manhattan estava particularmente congestionado, tendo nada menos que cento e noventa casos em pauta.
3. A maioria dos cento e noventa casos submetidos ao Juizado na noite do dia 18 de setembro, em Manhattan, estava relacionada com venda de produtos defeituosos, extravio de bagagem por companhias aéreas e danos resultantes da negligência na prestação de serviços.







# Contribuição previdenciária: natureza jurídica

Sumário — *A natureza jurídica da contribuição previdenciária. Classificação dos tributos. A estrutura lógica da norma tributária. A estrutura normativa das contribuições previdenciárias. Limitações constitucionais ao poder de tributar. O Decreto n.º 83.081, de 24 de janeiro de 1979 e a Lei n.º 6.887, de 10 de dezembro de 1980.*

## *A natureza jurídica da contribuição previdenciária*

A doutrina mais recente identifica o tributo como norma jurídica geral, não autônoma, que estabelece uma prestação pecuniária ao Estado, como resultante da ocorrência de fato lícito. (Veja-se a respeito: Paulo de Barros Carvalho, *Teoria da norma tributária*, Edições Lael, São Paulo, 1974, p. 75 a 90; Marco Aurélio Greco, *Norma jurídica tributária*, Educ-Saraiva, São Paulo, 1974, p. 20 e seguintes; Américo Masset Lacombe, *Obrigação Tributária, RT*, São Paulo, 1977, p. 21 a 38, e *Imposto da importação, RT*, São Paulo, 1979, p. 6 a 10, e p. 109 e 110.)

Paulo de Barros Carvalho (obra citada, p. 88) define tributo, em uma configuração estática, como sendo "a endonorma que apresenta como hipótese um conjunto de critérios para a identificação de fatos da realidade física, que não acordos de vontade considerados em si mesmos, e, como consequência, um conjunto de critérios que nos permite identificar uma relação jurídica que se instaura entre o Estado (por via de regra), na qualidade de sujeito ativo e alguma pessoa física ou jurídica, na condição de sujeito passivo, mediante a qual haverá o primeiro o

direito subjetivo público de exigir da segunda o cumprimento de dever jurídico consubstanciado numa prestação pecuniária".

Ao definir tributo como endonorma (Paulo de Barros Carvalho) ou como norma geral não autônoma (os demais autores mencionados), a doutrina mais moderna — que neste aspecto não inovou — fornece como elemento caracterizador do tributo o fato de não ser ele sanção de ato ilícito. Isto significa que o fato descrito na hipótese de incidência de uma norma tributária é fato lícito.

Toda vez, por conseguinte, que estivermos diante de uma obrigação de entregar dinheiro (ou bem cujo valor nele se possa exprimir) ao Estado em decorrência da prática de fato lícito (que não seja acordo de vontade considerado em si mesmo), estaremos diante de obrigações tributárias, isto é, de obrigação que nasceu, de modo mediato, da ocorrência de fato previsto hipoteticamente numa norma secundária, isto é, norma que não sanciona ato ilícito.

Mas, o direito positivo brasileiro definiu tributo, no art. 3º do *Código Tributário Nacional*, e, se bem que tal definição não seja cientificamente feliz, tem a autoridade do direito posto, estando assim redigida: "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

Ora, a contribuição previdenciária é uma prestação pecuniária compulsória, em moeda, não



constitui sanção de ato ilícito, só pode ser instituída por lei, e é cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Vale recordar a lição de Geraldo Ataliba (parecer in *Revista dos Tribunais* 402/43) que se reporta, por sua vez, a vários insígnies mestres do nosso direito tributário:

“Toda e qualquer discussão sobre a natureza tributária da ‘contribuição’ previdenciária perdeu o sentido, com a promulgação — quinze dias após a publicação do *Código Tributário Nacional* — do Decreto-Lei nº 27, de 14 de novembro de 1966, que veio dispor expressamente (embora isto fosse totalmente despiendo) que o Código não excluía a incidência e a exigibilidade “V. das contribuições enumeradas no § 2º, do art. 34 da Lei nº 4.863...”, isto é, da própria chamada contribuição previdenciária.

Isto significa que, além das razões doutrinárias já expostas, *ex vi legis* esta exação é tributo para todos os efeitos.

Essa inteligência da questão já era administrativamente adotada, uma vez que constante do *Regulamento Geral da Previdência Social* (Decreto nº 72.771, de 1973), no art. 333 e seu parágrafo único.

Esta posição sempre a adotamos, expondo-a expressamente (*Sistema constitucional tributário brasileiro*, p. 185 e segs., e *Hipótese de incidência tributária*, p. 199 a 201). Dela não discrepa Contreiras de Carvalho, no seu *Doutrina e aplicação do direito tributário* (p. 149 a 151). Idêntico é o pensamento de Baleeiro (*Introdução*, ed. 1968, p. 287, *Direito tributário brasileiro*, 6 ed. p. 568 e segs., e *Limitações constitucionais ao poder de tributar*, 2 ed., p. 253 a 256). O insigne tributarista gaúcho Alfredo A. Becker (*Teoria geral do direito tributário*) é incisivo, ao escrever: “A doutrina tem demonstrado que as contribuições para fiscais ... são simples impostos com destinação determinada e (ou) ... verdadeiras taxas” (p. 349).

Fanuchi conclui da mesma forma (*Curso...* p. 31), seguindo a orientação do mestre Gomes de Sousa (*Compêndio*, ed. 1954, p. 131).

Recentissimamente, Marco Aurelio Greco reelabora toda a construção dogmática fundamental do feito tributário (*Norma jurídica tributária*) chegando a mesma conclusão (p. 43).

Não vamos cansar o leitor multiplicando citações e indicações bibliográficas dos nossos mais variados escritores, para reafirmar e robustecer aquilo que é pacífico, tranqüilo e indiscutível, como a inquestionável natureza tributária da chamada contribuição previdenciária.

Consagrando a conclusão unânime da doutrina, a *Emenda Constitucional nº 1*, de 17 de outubro

de 1969, referiu-se à contribuição previdenciária como tributo, dispondo sobre ela no § 2º, item I, do art. 21 (que enumera os impostos federais), colocado dentro do capítulo V (Sistema Tributário) no Título I (Da Organização Nacional). Assim, após enumerar, no artigo 21, os impostos de competência da União, e, no § 1º, do mesmo artigo, estabelecer a competência residual, dispunha o § 2º.

§ 2º — A União pode instituir: contribuições, observada a faculdade prevista no item I deste artigo, tendo em vista intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais;

É certo que a *Emenda Constitucional nº 8*, de 14 de abril de 1977, deu nova redação ao item acima transcrito, substituindo a expressão “interesse da previdência social” pela sentença “para atender diretamente à parte da União no custeio dos encargos da previdência social”. A referência à contribuição previdenciária foi transferida para o item X, do artigo 43, que fixa a competência do Poder Legislativo. No entanto, qualquer analista que pretender estudar a natureza jurídica da contribuição social, referida no último artigo, chegará à inexorável conclusão de que se trata da mesma contribuição previdenciária, referida anteriormente, e que possui natureza de tributo. Além do mais, não é o fato de estar colocado dentro do capítulo referente ao Sistema Tributário que dá a natureza tributária a qualquer obrigação. O capítulo da *Contribuição* referente ao Sistema Tributário não trata apenas de matéria tributária, pois ali encontramos disposições sobre as receitas do imposto de importação e do imposto sobre operações financeiras, afirmando que a lei deverá destinar tais receitas à formação de reservas monetárias ou de capital para financiamento de programa de desenvolvimento econômico (§ 4º, do art. 21). Também aí encontramos a disposição do § 1º, do art. 23, que determina que o produto da arrecadação do imposto de renda incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública pagos pelos Estados e pelo Distrito Federal, será distribuído a estes, na forma que a lei estabelecer, quando tais entes públicos forem obrigados a reter o tributo. E ainda o disposto no art. 23, § 8º, que diz que, do produto de arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, oitenta por cento constituirão receita dos Estados e, vinte por cento, dos Municípios, afirmando ainda que as parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito na forma e nos prazos fixados em lei federal. Podemos ainda trazer à colocação o § 1º, do art. 24, que dá aos Municípios o produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, incidente sobre os imóveis situados em seu território,



havendo ainda disposição determinando a distribuição aos Municípios, na forma da lei, do produto da arrecadação do imposto sobre a renda, incidente sobre rendimentos do trabalho e dos títulos da dívida pública por ele pagos, quando forem obrigados a reter o tributo (art. 24, § 2º). E o que dizer dos arts. 25 e 26, também colocados dentro do capítulo referente ao Sistema Tributário e que determinam modos de distribuição do produto da arrecadação do imposto de renda e IPI (art. 25) e do imposto único (art. 26, I a III e § 1º)? Todas estas disposições regulam a destinação do produto da arrecadação do tributo, lógica e cronologicamente posterior à instituição do tributo. Podemos aqui repetir as palavras de José Souto Maior Borges (Parecer sobre a constitucionalidade do empréstimo compulsório instituído pelos Decretos-Leis n.ºs 1.782/80 e 1.790/80, *Separata da Revista Vox Legis*, 140/61): "Todos esses dispositivos contemplam a destinação constitucional do tributo, ou seja, regulam um componente normativo que se pretende estranho à instituição do tributo. Algo que, num sentido figurado e metafórico, poder-se-ia considerar externo ao âmbito material das normas tributárias. E assim o será porque o tributo, ensina-o tradicionalmente a doutrina, é uma categoria normativa que tem o seu ciclo vital instaurado com o surgimento do fato jurídico tributário (fato gerador, C.T.N. art. 114) e se extingue com o pagamento ou outro modo de extinção das obrigações tributárias legalmente previsto (C.T.N., art. 156, I a X). Portanto, uma vez efetuado o pagamento, extinguir-se-ia o tributo devido. E é precisamente nesse sentido que se afirma ser a aplicação, ou melhor, a destinação que se der ao *quantum* da prestação tributária, algo estranho ou externo ao tributo e pois tributariamente indiferente. A matéria estaria submetida, já então, ao direito financeiro e não ao direito tributário..."

Mas, se é certo que o capítulo da *Constituição* referente ao Sistema Tributário não trata apenas de normas tributárias, ou de aspectos de normas tributárias, como vimos acima, menos certo não é que tal capítulo não esgota as regras atinentes aos tributos. Vejamos os exemplos. O art. 43, que enumera as atribuições do Poder Legislativo, afirma caber "ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente: I — tributos, arrecadação e distribuição de rendas". Este artigo reafirma o princípio da legalidade dos tributos, estabelecido no art. 19, I, e novamente reafirmado no § 2º, do art. 153. O art. 55, que dispõe sobre a possibilidade da utilização do decreto-lei, em casos de urgência e interesse público relevante, salienta, no inciso II, a possibilidade de sua utilização para veicular normas tributárias. E o que dizer do salário-educação, genuíno imposto, referido no art. 178, incluído no Título IV, concernente à Família, Educação e Cul-

tura? Portanto, o fato de a *Emenda Constitucional* n.º 8, de 14 de abril de 1977, ter retirado do § 2º, item I, do art. 21 e deslocado para o art. 43 (*Atribuições do Poder Legislativo*) a referência às contribuições previdenciárias, em nada modifica a natureza jurídica destas contribuições. Eram e continuam sendo tributos, não em razão da sua colocação dentro do texto constitucional, mas em razão da própria estrutura normativa de tais contribuições.

"Qualquer exigência de dinheiro que faça o Estado aos sujeitos à sua soberania, somente pode configurar tributo, requisição ou confisco". Vejamos, em primeiro lugar, a possibilidade de se caracterizar a contribuição previdenciária como confisco ou como requisição, verificando, inclusive, se tem procedência a classificação acima, da lavra do professor Geraldo Ataliba (*apud* Carlos Mário Velloso, voto proferido, no Tribunal Federal de Recursos, no Incidente de Uniformização de Jurisprudência, na AC 58.664-SP). Em primeiro lugar, a classificação acima não mencionou a multa que, configurando sanção de ato ilícito, poderia ser de fato omitida se a referida classificação versasse apenas sobre as obrigações não sancionatórias, isto é, decorrentes da prática de atos lícitos. No entanto, no sistema jurídico constitucional brasileiro, confisco é pena, logo norma primária, sancionatória, que tem como hipótese de incidência a prática de ato ilícito. Isto está claro no § 1º, do art. 153, da *Constituição* que afirma textualmente que "não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou de confisco,..." Logo confisco é pena, é sanção, e isto afasta qualquer possibilidade de se classificar a contribuição previdenciária como confisco, será, por via de consequência, considerada inconstitucional, visto que o confisco é vedado. Assim, as obrigações de pagar o Estado decorrentes da prática de atos lícitos ou são tributos ou são requisições. Se decorrentes de atos ilícitos são multas, não se mencionando os confiscos por inconstitucionais. Apenas a título de esclarecimento, diremos que não se deve confundir confisco (sanção, norma primária) com tributo confiscatório (norma secundária, não sancionatória). No entanto, o qualificativo não tem qualquer conotação jurídica, pois a medida do tributo é matéria pré-jurídica, de interesse para a política fiscal, mas sem qualquer relevância para o direito tributário.

Vejamos se as contribuições para a previdência podem ser classificadas como requisições. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (*Elementos de direito administrativo*, RT, São Paulo, 1980, p. 212) requisição "é o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e auto-executório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma coisa, obrigando-se a indenizar os pre-



juízos que tal medida efetivamente acarretar ao obrigado." Para Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo brasileiro, RT, São Paulo, 4 ed., 1976, p. 575), requisição é a utilização coativa de bens ou serviços particulares, pelo Poder Público, por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias". O fundamento constitucional da requisição é o § 22, do art. 153, que fixa como seu pressuposto o perigo público iminente. Sem este pressuposto, as requisições são ilegítimas. Hely Lopes Meirelles nota ainda que a requisição é ato "discricionário quanto ao objeto e oportunidade da medida" (p. 576). Renato Alessi (*Instituciones de derecho administrativo*, trad. espanhola de Buenaventura Pellisé Prats, Bosch, Barcelona, 1970, tomo II, p. 560) nota como pressuposto da requisição o caráter extraordinário e ocasional das necessidades que hão de ser satisfeitas. Alcides Jorge Costa (Natureza jurídica dos empréstimos compulsórios, *Rev. Dir. Adm.* 70/1) salienta a distinção entre empréstimo compulsório e requisição ao afirmar que esta é ato parcialmente discricionário, porque a autoridade administrativa requisita bens ou serviços, nos termos fixados em lei, mas quando e se entende conveniente. Assim, enquanto os tributos são exigidos por ato administrativo plenamente vinculado (C.T.N. art. 3º), a requisição é cobrada mediante atividade administrativa discricionária. Vê-se, portanto, que as contribuições previdenciárias não podem ser confundidas com requisição. Não possuem o pressuposto do perigo público iminente, o caráter ocasional, urgente, e são exigidas através de atividade administrativa plenamente vinculada. Não sendo confisco ou requisição, as contribuições previdenciárias só podem ser entendidas como tributos.

Assim, não é a colocação em capítulos da *Constituição* que conferirá à determinada obrigação a natureza tributária. Tal é determinada pela análise sistemática da obrigação. Vejamos a que espécie tributária pertence a contribuição previdenciária.

## Classificação dos tributos

A moderna doutrina brasileira aceita quase que unanimemente a classificação formulada por Geraldo Ataliba, que divide os tributos em vinculados e não vinculados. Este autor preleciona com sabedoria (Hipótese de incidência tributária, RT, São Paulo, 1975, p. 140):

"Examinando-se e comparando-se todas as legislações existentes — quanto à hipótese de incidência — verificamos que, em todos os casos, o seu aspecto material, das duas uma: a. ou consiste numa atividade do poder público (ou numa repercus-

são desta), ou, pelo contrário; b. consiste num fato ou acontecimento inteiramente indiferente a qualquer atividade estatal.

Esta verificação permite classificar todos os tributos, pois — segundo o aspecto material de uma hipótese de incidência consista ou não no desempenho de uma atividade estatal — em tributos vinculados e tributos não vinculados.

É que esta averiguação enseja afirmar que — no primeiro caso — o legislador vincula o nascimento da obrigação tributária ao desempenho de uma atividade estatal e — no segundo — não".

A primeira vez que Geraldo Ataliba tornou pública esta sua classificação foi em 1969, num trabalho denominado *Considerações em torno da teoria jurídica da taxa* (in RDP 9/42). Sua classificação teve, em 1971, o apoio consagrador de Rubens Gomes de Sousa (Natureza tributária de contribuição para o F.G.T.S. in RDP 17/305), que assim a sintetizou: "Nesta linha de pensamento enquadra-se a opinião, que adoto, de Geraldo Ataliba (RDP, vol. 9/43), de que os tributos podem ser "vinculados" ou "não vinculados" em função da natureza do seu fato gerador, nome que se dá à situação material ou jurídica definida em lei como necessária e suficiente para gerar a obrigação de pagá-los (*Código Tributário Nacional*, lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, art. 114).

Assim, invertendo a ordem:

a. o tributo é "não vinculado" quando o seu fato gerador independa de qualquer atividade específica do governo tributante em relação ao contribuinte: é o caso dos impostos (*Código Tributário Nacional*, art. 16); ao contrário,

b. o tributo é "vinculado" quando o seu fato gerador seja uma atividade específica do governo tributante, a qual por sua vez pode ser (i) diretamente relativa ao contribuinte, como o exercício do poder de polícia ou a prestação ou disponibilidade de um serviço; é o caso das taxas (*Código Tributário Nacional*, art. 77); ou pode ser (ii) apenas indiretamente relativa ao contribuinte: é o caso das contribuições (*Código Tributário Nacional*), arts. 81 e 217), como adiante veremos mais amplamente."

Verificada assim a classificação dos tributos, cumpre-nos examinar a composição normativa das chamadas contribuições previdenciárias. Empregamos propositalmente o plural para deixar claro, desde logo, que não existe apenas uma contribuição previdenciária. Existem tantas quantas forem as normas jurídicas extraídas dos textos legais, e, para que se possa atender com precisão tal afirmativa, tornam-se necessárias algumas considerações sobre a estrutura lógica da norma jurídica.



## A Estrutura lógica da norma tributária

O problema da estrutura lógica da norma jurídica tributária já foi amplamente abordado e discutido entre nós (Alfredo Augusto Becker, *Teoria geral do direito tributário*, Saraiva, São Paulo, 1972; Geraldo Ataliba, *Hipótese de incidência tributária*, RT, São Paulo, 1975; Paulo de Barros Carvalho, *Teoria da norma tributária*, Lael, São Paulo, 1974; Marco Aurélio Greco, *Norma jurídica tributária*, Educ-Saraiva, São Paulo, 1974; Américo Masset Lacombe, *Obrigação tributária*, RT, São Paulo, 1977 e *Imposto de importação*, RT, São Paulo, 1979), e todos os estudos reconhecem que a norma jurídica, qualquer que seja ela, tem a seguinte estrutura lógica: uma hipótese à qual se imputa uma consequência. Isto significa que a norma se exterioriza como um juízo hipotético. Mas as normas jurídicas são em si mesmas imperativas. Contêm um comando, uma ordem. Como a grande maioria delas exterioriza-se por meio lingüístico, a norma jurídica apresenta-se com a estrutura lógica de um juízo hipotético. Temos então de distinguir três realidades: a. a norma jurídica em si, que consiste num comando ou imperativo; b. a linguagem utilizada pelo legislador ao editar a norma, e que consiste numa formulação hipotética; c. a metalinguagem utilizada pelo cientista do direito ao descrever a norma que é a proposição jurídica, formulada como juízo hipotético.

A norma é assim a imputação de um consequente a um antecedente. Mas, se a norma é, em si, um comando, apenas formulada, em sua expressão lingüística como juízo hipotético, tal não ocorre com a proposição jurídica, a qual é, em si mesma, um juízo hipotético. Temos então que a norma jurídica apresenta-se, aos olhos do cientista de direito, sob roupagem lingüística que tem a forma de um juízo hipotético. Ao estudar a linguagem do legislador, o cientista formula, numa metalinguagem, a proposição jurídica, que é um juízo hipotético. A norma terá assim uma formulação deontica, estabelece um dever-ser, o consequente.

Mas, se a norma jurídica é uma imputação de um consequente a um antecedente, o mesmo se pode dizer do tributo. Tributo é norma jurídica secundária, não autônoma, dependente da norma primária que estabelece a sanção. A sanção, estabelecida na norma primária, não é tributo, e nem é objeto de estudo do direito tributário. Integra o direito administrativo.

Partindo da definição de tributo como norma jurídica secundária (veja-se inciso 2.1), não autônoma, e entendendo a norma jurídica como a imputação de um consequente a um antecedente, isto é, ocorrendo, no mundo fático, a circunstância hipoteticamente prevista no antecedente normativo, deve-ser o consequente, cumpre-nos estudar cada

uma das partes da norma jurídica tributária, a saber, o antecedente (hipótese) e o consequente (mandamento). "Pertence, com efeito, à hipótese legal tudo aquilo que se refere à situação a que vai conexas o dever-ser (*Sollen*), e à consequência jurídica aquilo que determina o conteúdo deste dever-ser" (Karl Engisch, *Introdução ao pensamento jurídico*, trad. de J. Baptista Machado, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2 ed., 1968, p. 43). Estão, por conseguinte, na hipótese (antecedente) o critério material, o critério espacial e o critério temporal, e no mandamento (consequente, estatuição) o critério pessoal e o critério quantitativo, o qual engloba a base de cálculo e a alíquota (Paulo de Barros Carvalho, obra citada, p. 113 a 168). A hipótese legal (antecedente) será assim a previsão abstrata de um fato ou uma situação (auferir renda, industrializar produtos, ser proprietário de imóveis, importar mercadorias, etc.) — que denominamos núcleos, condicionados por coordenadas de tempo e espaço. O mandamento (consequente, estatuição) será a previsão, também abstrata, do conteúdo de uma relação jurídica, que se instaurará entre dois sujeitos, ocorrido o fato ou verificada a situação, previstos no hipótese, dentro das condicionantes de tempo e lugar. Ocorrido, na realidade fenomênica, o fato impondível, hipotética e abstratamente previsto no antecedente normativo (hipótese de incidência), o consequente (mandamento, estatuição) incide, instaurando uma relação jurídica entre dois sujeitos, e fornecendo critérios para a determinação do seu conteúdo. Para a incidência do mandamento (consequente, estatuição), torna-se necessária a perfeita subsunção do fato à hipótese (antecedente), isto é a adequação do fato ocorrido à descrição prevista na hipótese normativa (antecedente). Verificada a subsunção, e só nesse caso, o mandamento incide, instaurando a relação jurídica tributária.

A norma jurídica tributária tem portanto a seguinte estrutura: um antecedente (hipótese de incidência) que se compõe de um núcleo, condicionado por coordenadas de espaço e tempo; um consequente (mandamento) que se compõe de aspectos quantitativos (alíquota e base de cálculo) e de aspectos pessoais (sujeito ativo e sujeito passivo). O que caracteriza qualquer tributo é, por conseguinte, a estrutura lógica da norma. Se estivermos diante de estruturas normativas diversas estaremos diante de tributos diversos, ainda que estas normas diversas estejam envolvidas pela mesma denominação jurídica e reguladas pelo mesmo diploma legal. No sistema jurídico pátrio podemos verificar inúmeros exemplos de tributos diversos, designados pelo mesmo *nomem juris*, e regulados pelas mesmas disposições legais. A legislação do I.P.I., por exemplo, consagra três impostos distintos. A lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, já distinguia nitidamente



dois impostos, quando definia o fato gerador, quanto aos produtos de procedência estrangeira, o respectivo desembaraço aduaneiro, e quanto aos de produção nacional, a saída do respectivo estabelecimento. O *Código Tributário Nacional* (lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu art. 46, estabelece que o I.P.I. tem como fato gerador: a. o seu desembaraço aduaneiro, quando de procedência estrangeira; b. a saída do estabelecimento do contribuinte; c. a sua arrematação quando apreendido, abandonado ou levado a leilão. Ora, como os núcleos das hipóteses de incidência são diversos, estamos diante de normas diversas, e, por via de consequência, de tributos diversos. E não é apenas o núcleo da hipótese de incidência que é diverso. As coordenadas específicas de espaço são diversas (a aduana, no primeiro caso, o estabelecimento industrial, no segundo, e o local da arrematação, no terceiro). Os sujeitos passivos são diversos (o importador, o produtor e o arrematante). Temos assim três impostos distintos com a mesma denominação de imposto sobre produtos industrializados. E o que dizer então da legislação do imposto de renda, que sob o mesmo *nomen juris* estabelece uma série de impostos diversos? O imposto que incide sobre a renda líquida das pessoas físicas não é o mesmo que incide sobre o lucro real das pessoas jurídicas, este, por sua vez, distingue-se do imposto incidente sobre os lucros e reservas excedentes ao capital social das companhias. O imposto suplementar incidente sobre o montante dos lucros e dividendos líquidos efetivamente remetidos a pessoas físicas e jurídicas, residentes ou com sede no exterior sempre que a média das remessas, em um triênio, exceder a 12% do capital e reinvestimentos registrados no Banco Central, não é o mesmo que incide sobre a renda líquida das pessoas físicas ou lucro real das pessoas jurídicas. Demos estes exemplos apenas para demonstrar que também sob a denominação de contribuição previdenciária, podemos encontrar diversas estruturas normativas, o que significará a existência de diversos tributos.

## A Estrutura normativa das contribuições previdenciárias

A lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (*Lei Orgânica da Previdência Social*) diz, no seu art. 1º, que a previdência social "tem por fim assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem a proteção de sua saúde e concorram para o seu bem-estar". Por aí já se vê que a previdência social tem por escopo prestar serviços, e qualquer contribuição a ela destinada

está vinculada à sua atuação no seu campo específico de atividade. O art. 2º enumera as pessoas que se beneficiam da previdência, e que são: a. na qualidade de seguradas, todos os que exercem emprego ou atividade remunerada no território nacional, salvo as exceções expressamente consignadas; b. na qualidade de dependente, as pessoas definidas no artigo 11 (esposa, marido inválido, filhos inválidos ou menores de 18 anos, filhas solteiras quando inválidas ou menores de 21 anos, pai inválido e a mãe, irmão inválidos ou menores de 18 anos e irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de 21 anos).

O art. 5º determina a obrigatoriedade do seguro para: a. os que trabalham, como empregados, no território nacional; b. os brasileiros e estrangeiros domiciliados e contratados no Brasil, para trabalharem como empregados nas sucursais ou agências de empresas nacionais no exterior; c. os titulares de firma individual e diretores, sócios gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, sócios de indústria, de qualquer natureza, cuja idade máxima seja, no ato da inscrição, de 50 anos; d. trabalhadores avulsos e autônomos.

O art. 69 define o sujeito passivo, estabelece a alíquota e base de cálculo, e, do seu correlacionamento com os artigos supramencionados, extrai-se o núcleo da hipótese de incidência. Com efeito, o referido artigo diz que o custeio da previdência social será atendido: a. pelos segurados em geral; b. pelos servidores das autarquias federais (§ 1º, do art. 22); c. pelas empresas; d. pela União; e. pelos trabalhadores autônomos. Do elenco, só não são segurados da previdência (art. 5º) as empresas e a União.

Temos agora condições de descrever o núcleo das hipóteses de incidência das diversas normas que estabelecem a obrigação de contribuir para a previdência. Não descreveremos, entanto, a norma que estabelece tal obrigatoriedade para a União. É que aí, não estamos diante de uma norma tributária, mas de uma norma de direito financeiro, vale dizer, de direito administrativo, já que o direito financeiro não possui autonomia, quer científica (o que também ocorre com o direito tributário) quer didática. Limitar-nos-emos à descrição das normas tributárias.

Já vimos acima que a hipótese legal (hipótese de incidência, antecedente normativo) consiste na previsão abstrata de um fato ou uma situação (auferir renda, industrializar produtos, ser proprietário de imóvel, importar mercadorias estrangeiras, possuir imóvel valorizado por obra pública, etc) — que podemos denominar núcleo — condicionado por coordenadas de tempo e espaço. O dado central é, por conseguinte, o núcleo, que no dizer de Geraldo Ataliba (*Hipótese de incidência...* p. 111) denomina-se aspecto material, sendo a própria descrição dos aspectos substanciais do fato ou conjunto de fa-



tos que lhe servem de suporte". Para Paulo de Barros Carvalho (obra citada, p. 113 a 118) parece incorreta a tentativa de designar o núcleo da hipótese de incidência como a descrição objetiva do fato, uma vez que tal descrição pressupõe, invariavelmente, as circunstâncias de espaço e tempo que o condicionam. Assim fazendo estar-se-ia conceituando a própria hipótese ou antecedente normativo. Tal é certo, pois a descrição objetiva de um fato, envolvendo todos os seus aspectos substanciais, incluiria necessariamente as coordenadas de espaço e tempo. Como saliente o autor citado, "ao individualizar o critério material não se pode abarcar elementos estranhos que teriam o condão de emprestar-lhe feição definitiva, como previsão de um evento". Propõe uma abstração absoluta dos demais critérios para que se possa extrair não o próprio fato, mas um outro evento que, uma vez condicionado no espaço e no tempo, se transforme no fato hipoteticamente descrito. "Dessa abstração — prossegue Paulo de Barros Carvalho — emerge sempre o encontro de expressões genéricas designativas de comportamentos de pessoas, sejam aqueles que encerrem um fazer, um dar ou, simplesmente, um ser (estado)". O citado autor nota que o núcleo da hipótese de incidência será formado, invariavelmente, por um verbo, seguido do seu complemento. Não sendo, desta forma, a descrição objetiva do fato ou acontecimento, pois tal é o arcabouço da própria hipótese. O núcleo da hipótese de incidência resume-se, por conseguinte, no comportamento de uma pessoa (física ou jurídica), consistente num ser, num dar ou num fazer e obtido mediante processo de abstração no qual se desconsideram as coordenadas de espaço e tempo.

Pelas disposições, acima citadas, da lei orgânica da previdência social, verificamos que os núcleos são vários, o que nos leva a concluir estarmos diante de várias normas e, conseqüentemente, de vários tributos. Assim, infere-se do art. 69, letra *a*, que temos como núcleo um ser: ser segurado da previdência, definindo o artigo 5º, quais os segurados obrigatórios. O mesmo vale para a letra *b*, do art. 69, cujos segurados estão referidos no § 1º, do art. 22. Pela letra *c*, temos um outro núcleo. Este já não consistirá num ser, mas num fazer, vale dizer, remunerar segurados da previdência social. Pela letra *e*, verifica-se que o núcleo consiste num ser: ser trabalhador autônomo. Daí pode-se de pronto concluir que nos casos das letras *a*, *b* e *e* estamos diante de tributos vinculados a uma atividade estatal, pois todos os segurados (obrigatoriedade estabelecida pelo art. 5º) beneficiam-se da atividade estatal (art. 2º) diretamente referida ao contribuinte. Estamos, portanto, diante de taxa. No caso, no entanto, da letra *c*, o tributo não está vinculado a qualquer atividade estatal, pois as empresas não são seguradas da previ-

dência (art. 5º) nem beneficiárias (art. 2º). Estamos aí diante de um imposto (no mesmo sentido, veja-se Marco Aurélio Greco, A Chamada contribuição previdenciária, in *RDP* 19/385). Em conclusão, pela lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, temos os seguintes núcleos de hipóteses de incidência de normas de contribuições previdenciárias: a) ser segurado da previdência; b) ser trabalhador autônomo; c) remunerar segurados da previdência. Os três núcleos de hipóteses de incidência revelam a existência de três normas diferentes e, conseqüentemente, de três tributos diversos, como já foi anteriormente frisado.

Definido o núcleo, vejamos, ainda sem considerar as modificações posteriores à Lei Orgânica, as coordenadas de espaço e tempo. A coordenação genérica de espaço será, obviamente, o território nacional. A competência para instituir tal tributo é da União (disposição constitucional), e, assim sendo, a coordenada genérica de espaço só poderá ser o território nacional, pois correspondem à área de competência territorial do sujeito ativo. Já a coordenada específica de espaço correlaciona-se logicamente com a área de atuação do sujeito passivo. Assim, para os segurados em geral (art. 68, *a e b*) e para as empresas (art. 68, letra *c*) a coordenada de espaço específica será o local da atividade, ou melhor, local onde se efetiva a remuneração, (sede da empresa, filial, sucursal, agência, escritório, etc), o mesmo ocorrendo no caso dos trabalhadores autônomos. A coordenada de tempo é o período de trabalho efetivamente prestado (segurados) e o período mensal em que remunera (empregadores), consumando-se no primeiro dia do mês subsequente. O prazo de recolhimento que corre no mês seguinte nada tem com a coordenada de tempo. Trata-se de um mero prazo de pagamento.

Vejamos agora o mandamento normativo. Como vimos, ele é composto pelas previsões objetivas (alíquotas e base de cálculo) e pelas previsões subjetivas (sujeito ativo e sujeito passivo). A base de cálculo está estabelecida pelo art. 69, combinado com o 76 da Lei Orgânica. Assim, para os segurados em geral a base de cálculo será o seu salário de contribuição, assim entendido a remuneração efetivamente percebida durante o período mensal (art. 76, I). Para as empresas não há definição de base de cálculo, mas a fixação de uma quantia certa, correspondente a que for devida pelos segurados. Para os trabalhadores autônomos a base de cálculo é o salário-base (art. 76, III). As alíquotas estão fixadas na lei, salvo no caso das empresas, uma vez que, no caso de fixação certa do *quantum debeat*, não há base de cálculo nem alíquota. As alíquotas e bases de cálculo a serem aplicadas serão sempre as vigentes na data de consumação da coordenada de tempo (aspecto temporal da hipótese de incidência). Cumpre-nos, finalmente, estabelecer os sujeitos ati-



vo e passivo para, logo após, sintetizarmos a estrutura normativa das diversas normas, sempre com base na lei orgânica, para depois verificarmos a legislação posterior.

A União detém a competência tributária para instituir e arrecadar os tributos previdenciários. Tanto no texto da *Emenda n.º 1*, como no da *Emenda n.º 8*, não se pode duvidar que a competência é da União. "Competência tributária é a aptidão para criar tributos, descrevendo legislativamente suas hipóteses de incidência... No Brasil, só as pessoas políticas (União, Estados e Municípios) detém a faculdade de produzir normas jurídicas tributárias (no nível legal)..." (Roque Antonio Carrazza, *O Sujeito ativo da obrigação tributária*, Editora Resenha Tributária, São Paulo, 1977, p. 28). No entanto, apesar de a União ser a titular da competência tributária, às autarquias que administram a previdência, que passam a ocupar o pólo ativo da relação jurídica que se instaura pela incidência do mandamento da norma. Os sujeitos passivos das diversas normas estão relacionados na lei, e já foram mencionados acima. São eles, os segurados em geral, os autônomos e as empresas. Isto colocado, podemos estruturar as diversas normas:

### Primeira norma

*Antecedente* — a. núcleo: ser segurado da previdência; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local de atividade do segurado; d. coordenada de tempo: período de trabalho efetivamente prestado.

*Conseqüente* — a. base de cálculo: salário de contribuição; b. alíquota: 6% a 8%; c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o segurado.

### Segunda norma

*Antecedente* — a. núcleo: ser trabalhador autônomo; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local de atividade do autônomo (seu escritório); d. coordenada de tempo: período mensal de atividade.

*Conseqüente* — a. base de cálculo: salário-base; b. alíquota: 6% a 8%; c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o trabalhador autônomo.

### Terceira norma

*Antecedente* — a. núcleo: remunerar segurados da previdência; b. coordenada genérica de es-

paço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local onde ocorre a remuneração; d. coordenada de tempo: período mensal de remuneração.

*Conseqüente* — a. previsão objetiva (*quantum debeat*): quantia idêntica à devida pelos segurados a seu serviço; b. sujeito ativo: autarquia previdenciária; sujeito passivo: a empresa remuneradora de segurados.

Nunca será demais frisar que as duas primeiras normas possuem o núcleo dos seus antecedentes (hipótese de incidência) vinculados à atividade estatal diretamente referida ao contribuinte, enquanto que a terceira possui tal núcleo desvinculado de qualquer atividade estatal. As duas primeiras configuram taxas e a terceira, imposto.

Um dos aspectos da primeira norma deve ainda ser analisado. Trata-se do sujeito passivo, isto é o segurado, parte do mandamento da norma, referido no complemento do núcleo da hipótese de incidência. O art. 5º da Lei Orgânica enumera expressamente que são obrigatoriamente segurados, a saber: I — os que trabalham, como empregados, no território nacional, II — os brasileiros e estrangeiros domiciliados e contratados no Brasil, para trabalharem como empregados nas sucursais ou agências de empresas nacionais no exterior; III — os titulares de firma individual e diretores, sócios gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, sócios de indústria, de qualquer empresa, cuja idade máxima seja no ato da inscrição de cinquenta anos. O inciso IV explicita o trabalhador autônomo, mas como este compõe a estrutura de outra norma deve ser posto de lado, uma vez que só estamos analisando a primeira norma acima mencionada. Como o art. 2º, inciso I, afirma serem beneficiários da previdência, na qualidade de segurados, todos os que exercem emprego ou atividade remunerada no território nacional, e o artigo 5º explicita, como vimos, os que são obrigatoriamente segurados, dá margem a que se infira a existência de segurados facultativos, o que sugere a possibilidade de tributo sem obrigação. Esta tese não é tão estranha quanto à primeira vista possa parecer, pois já foi cogitada por juristas de escol (Antônio Berli, *Princípios de derecho tributário*, vol. I, tradução espanhola por Fernando Vicente-Arche Domingo, Editorial de derecho financeiro, Madrid, 1964, p. 307 a 320 e 432 a 469; Marco Aurélio Grego, *Breves considerações sobre a possibilidade de haver tributo sem obrigação*, in *RD 22/341*).

Pelas disposições da Lei Orgânica só serão obrigatoriamente segurados, e, como tais, sujeitos passivos da taxa descrita no item acima, e que denominamos 1ª norma, os empregados (os itens I e II do art. 5º) e os titulares de firma individual, diretores,



sócios gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, sócios de indústria, de qualquer empresa, cuja idade no momento da inscrição, seja inferior a 50 anos.

Com o advento do decreto-lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, modificaram-se disposições da Lei Orgânica (lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960). Tal decreto-lei alterou aspectos normativos dos tributos ora em exame, modificando a redação do art. 69. Assim, a primeira norma, esquematizada no inciso 5.9, passa a ter a alíquota de 8% (oito por cento) ficando a base de cálculo limitada a dez vezes o maior salário-mínimo vigente. A nova redação não enumerou os trabalhadores autônomos, mas estes não perderam a condição de segurados obrigatórios, pois não houve modificação no *caput* do art. 5º da lei nº 3.807. Para efeito da nova redação do art. 69, os autônomos passaram a integrar a categoria de segurados em geral. As bases de cálculo das duas primeiras normas, esquematizadas no inciso 5.9, foram identificadas sob a denominação genérica de salário-contribuição, sendo o salário-base uma espécie deste último, aplicado aos autônomos. As duas primeiras normas só não podem ser totalmente identificadas por dois aspectos que as distinguem, ainda que se pretenda incluir o trabalhador autônomo na categoria genérica de segurados em geral: em primeiro lugar, são distintas as coordenadas de tempo, pois enquanto para os empregados em geral, diretores, gerentes, etc., ela continua sendo o período efetivamente trabalhado, podendo ser inferior a um mês, para os autônomos ela coincide sempre com o período mensal. No caso dos empregados o tempo de um mês refere-se ao período de cobrança, porque o salário é pago mensalmente, mas a coordenada de tempo é o período de trabalho efetivamente prestado. A segunda distinção é a base de cálculo, pois enquanto no caso da primeira norma, que prevê a incidência do tributo sobre os segurados em geral, a base de cálculo é a remuneração efetivamente percebida (art. 19, do decreto-lei nº 66, que alterou o art. 76 da Lei Orgânica), no caso da segunda, que prevê a incidência sobre os autônomos, a base de cálculo é o salário-base. Se bem que, pela sistemática do decreto-lei nº 66, o salário-base e a remuneração efetivamente percebida pertencem a um gênero comum, qual seja o salário-contribuição, são espécies distintas deste mesmo gênero, o que impede a redução das duas primeiras normas em uma única. A própria diferença entre as bases de cálculo serve para demonstrar a diferença entre as coordenadas de tempo. Já sabemos que entre todas as previsões normativas, estejam elas no antecedente (hipótese de incidência) ou no consequente (mandamento), deve haver um correlacionamento lógico. Ora, se a base de cálculo da primeira norma (incidente sobre segurados em geral) é a remuneração efetivamente percebida, a coordenada de tem-

po, logicamente correlacionada, será o período de trabalho efetivamente prestado, o fator que diz respeito a pagamento do tributo, integra a norma individual do lançamento, e não a norma geral do tributo, que prevê o nascimento da obrigação tributária.

Nova alteração na *Lei Orgânica da Previdência* é feita pela lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973. O art. 5º, que enumera os segurados obrigatórios foi alterado. No inciso III, que relaciona os titulares de firmas individuais, diretores, sócios gerentes, etc..., retirou-se a limitação máxima de idade, e, no inciso IV, suprimiu-se a categoria trabalhador avulso. O art. 69 da Lei Orgânica teve também sua redação alterada. Pela nova redação, além de modificações nas alíquotas e bases de cálculo, foram ampliadas as previsões normativas, e com elas, obviamente, o número de normas, que não podem mais ser reduzidas a três, conforme esquema do inciso 5.9. Está assim redigida a nova redação do art. 69:

“O custeio da previdência social será atendido pelas contribuições:

I — dos segurados, em geral, na base de 8% (oito por cento) do respectivo salário-de-contribuição, nele integrada todas as importâncias recebidas a qualquer título;

II — dos segurados de que trata o § 2º do artigo 22, em percentagem do respectivo vencimento igual à que vigorar para o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, com o acréscimo de 1% (um por cento) para o custeio dos demais benefícios a que fazem jus, e de 2% (dois por cento) para a assistência patronal;

III — das empresas, em quantia igual à que for devida pelos segurados a seu serviço, inclusive os de que trata o item III do art. 5º, obedecida quanto aos autônomos a regra a eles pertinente;

IV — da União, em quantia destinada a custear o pagamento de pessoal e as despesas de administração geral da previdência social, bem como a de cobrir as insuficiências financeiras verificadas;

V — dos autônomos, dos segurados facultativos e dos que se encontram na situação do art. 9º, na base de 16 (dezesseis por cento) do respectivo salário de contribuição, observadas quanto a este as normas do item I deste artigo;

VI — dos aposentados, na base de 5% (cinco por cento) do valor dos respectivos benefícios;

VII — dos que estão em gozo de auxílio-doença, na base de 2% (dois por cento) dos respectivos benefícios.

Parágrafo primeiro — A empresa que se utilizar de serviços de trabalhador autônomo fica obrigada a reembolsá-lo, por ocasião do respectivo pa-



gamento, no valor correspondente a 8% (oito por cento) da retribuição a ele devida até o limite do seu salário-de-contribuição, de acordo com as normas previstas no item I deste artigo.

**Parágrafo segundo** — Caso a remuneração paga seja superior ao valor do salário-de-contribuição, fica a empresa obrigada a recolher ao Instituto Nacional de Previdência Social a contribuição de 8% (oito por cento) sobre a diferença entre aqueles dois valores.

**Parágrafo terceiro** — Na hipótese da prestação de serviços de trabalhador autônomo a uma só empresa, mais de uma vez, durante o mesmo mês, correspondendo assim a várias faturas ou recibos, deverá a empresa entregar ao segurado apenas o valor correspondente a 8% (oito por cento) do seu salário contribuição, uma só vez. A contribuição de 8% (oito por cento) correspondente ao excesso será recolhida integralmente ao Instituto Nacional de Previdência Social pela empresa.

**Parágrafo quarto** — Sobre o valor da remuneração de que tratam os parágrafos anteriores não será devida nenhuma outra das contribuições arrecadadas pelo Instituto Nacional de Previdência Social.

**Parágrafo quinto** — Equipara-se a empresa, para fins de previdência social, o trabalhador autônomo que remunerar serviços a ele prestados por outro trabalhador autônomo, bem como a cooperativa de trabalho e a sociedade civil, de direito e de fato, prestadora de serviços”.

Pelas alterações da lei nº 5.890, temos as seguintes estruturas normativas:

### *Primeira norma*

**Antecedentes** — a. núcleo: ser segurado da previdência; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local de atividade do segurado; d. coordenada de tempo: período de trabalho efetivamente prestado.

**Conseqüente** — a. base de cálculo: a remuneração efetivamente percebida; b. alíquota: 8%; c. sujeito ativo: a autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o segurado (empregados no território nacional; brasileiros e estrangeiros domiciliados e contratados no Brasil para trabalharem como empregados nas sucursais ou agências de empresas nacionais no exterior; titulares de firmas individuais, diretores, sócios-gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, sócios de indústria).

### *Segunda norma*

**Antecedente** — a. núcleo: ser servidor estatutário

de autarquia previdenciária; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local de atividade do servidor previdenciário; d. coordenada de tempo: período de trabalho efetivamente prestado.

**Conseqüente** — a. *quantum debeatur*: quantia idêntica à devida para a Previdência dos Servidores do Estado, com o acréscimo de 3%; b. sujeito ativo: a autarquia previdenciária; c. sujeito passivo: servidor estatutário de autarquia previdenciária.

### *Terceira norma*

**Antecedente** — a. núcleo: remunerar segurados da previdência social; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local onde ocorre a remuneração; d. coordenada de tempo: período mensal de remuneração.

**Conseqüente** — a. *quantum debeatur*: quantia idêntica à que for devida pelos segurados a seu serviço (inclusive os diretores, sócios gerentes, titular de firma individual, bem como os autônomos); b. sujeito ativo: autarquia previdenciária; c. sujeito passivo: a empresa remuneradora dos segurados.

### *Quarta norma*

**Antecedente** — a. núcleo: ser trabalhador autônomo; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local de atividade do autônomo (seu escritório); d. coordenada de tempo: período mensal de atividade.

**Conseqüente** — a. base de cálculo: salário base; b. alíquota: 16%; c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: trabalhador autônomo.

### *Quinta norma*

**Antecedente** — a. núcleo: ser segurado facultativo; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: domicílio do segurado; d. coordenada de tempo: período mensal.

**Conseqüente** — a. base de cálculo: salário base; b. alíquota: 16%; c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: segurado facultativo.

### *Sexta norma*

**Antedente** — a. núcleo: ser aposentado pela previdência; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço:



ço: domicílio do aposentado; d. coordenada de tempo: período mensal.

*Conseqüente* — a. base de cálculo: valor do benefício percebido; b. alíquota: 5%; c. sujeito ativo: aposentado.

### Sétima norma

*Antecedente* — a. núcleo: estar em gozo de auxílio-doença; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local de atividade interrompida; d. coordenada de tempo: período de duração do auxílio doença.

*Conseqüente* — a. base de cálculo: benefício percebido; b. alíquota: 28%; c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: quem recebe o auxílio-doença.

### Oitava norma

*Antecedente* — a. núcleo: ser pensionista da previdência; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: domicílio do pensionista; d. coordenada de tempo: período mensal.

*Conseqüente* — a. base de cálculo: benefício percebido; b. alíquota: 2%; c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o pensionista.

Pode-se verificar, desde logo, que apenas a terceira norma tem o núcleo de seu antecedente normativo desvinculado de qualquer atividade estatal. Configura portanto um 'imposto', ao contrário das demais que são 'taxas'. Alguns comentários tornam-se ainda necessários aos dispositivo transcritos no inciso 5. 14. É que havendo, no § 1º, obrigatoriedade de a empresa que se utiliza de serviços de autônomo, de reembolsá-lo em 8% (oito por cento) da retribuição a ele devida, até o limite do seu salário-de-contribuição, poderia parecer que a alíquota da 4ª norma seria 8% (oito por cento), e não 16% (dezesesseis por cento). Acontece que a obrigação da empresa para com o trabalhador autônomo não configura a mesma obrigação, e só surge como consequência da obrigação tributária que se estabelece entre o autônomo e a previdência, em decorrência da incidência da quarta norma, acima esquematizada. A obrigação do reembolso é, necessária e cronologicamente, posterior ao surgimento da obrigação tributária do autônomo. A definição da sua natureza foge aos limites da consulta, mas a sua estrutura normativa é a seguinte:

*Antecedente* — a. núcleo: remunerar trabalhador autônomo; b. coordenada genérica de espaço:

ço: local de atividade do autônomo; c. coordenada específica de espaço: local de atividade da empresa remuneradora; d. coordenada de tempo: período mensal.

*Conseqüente* — a. base de cálculo: retribuição devida pelos serviços até o limite do salário-de-contribuição; b. alíquota: 8% c. sujeito ativo: o trabalhador autônomo; d. sujeito passivo: a empresa remuneradora.

Resta-nos agora examinar as disposições da *Consolidação das Leis da Previdência Social*. Tal diploma, embora expedido por Decreto, disposição do art. 6º, da lei nº 6.243, de 24 de setembro de 1975, não modificou a matéria legal substantiva. Assim, a referida Consolidação, baixada pelo Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976, não é regulamento, porém mera ordenação de disposições legais. O texto, no seu art. 5º, define como segurado obrigatório: "I — o que trabalha como empregado no território nacional; II — o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado no Brasil e aqui contratado para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior; III — o titular de firma individual e o diretor, sócio gerente, sócio solidário, sócio cotista e sócio de indústria, de qualquer empresa; IV — o trabalhador autônomo."

Os parágrafos do referido artigo dão algumas explicações que podem ter utilidade para definições de algumas estruturas normativas. São eles: "§ 1º — O empregado de representação estrangeira e o de organismo oficial estrangeiro ou internacional que funcione no Brasil são equiparados aos trabalhadores autônomos, salvo se obrigatoriamente sujeitos a regime próprio de previdência. § 3º — O diretor, sócio gerente, sócio solidário, sócio cotista que receba *pro labore* e sócio-de-indústria de empresa de natureza agrária ou que preste serviços dessa natureza são segurados obrigatórios do I.N.P.S. a contar de 1º de janeiro de 1976.

O art. 128 refere-se ao custeio da previdência, especificando alíquotas e bases de cálculo. Pela redação do artigo, o custeio da previdência social será atendido pelas seguintes contribuições: "I — dos segurados em geral, de 8% (oito por cento) do respectivo salário-de-contribuição, nele integradas todas as importâncias recebidas a qualquer título; II — o empregado doméstico, de 8% (oito por cento) do valor do salário-mínimo regional; III — do segurado facultativo, do que se encontra na situação do art. 11 e do autônomo, exceto o trabalhador avulso (art. 7º), de 16% (dezesesseis por cento) do respectivo salário-de-contribuição; IV — do auxiliar de condutor autônomo de veículo rodoviário, igual à do condutor autônomo de veículo rodoviário (item III); V — do servidor estatutário de I.N.P.S., de percentagem do



respectivo vencimento igual à que vigorar para o Instituto de Previdência e Assistência dos demais benefícios a que faz jus e de 2% (dois por cento) para a assistência patronal; VI — da empresa em geral; a) de quantia igual à devida pelos segurados a seu serviço, inclusive os do item III e §§ 3º a 5º do artigo e os do artigo 7º, obedecidas quanto aos demais autônomo as disposições pertinentes; b) de mais 1,2% (um e dois décimos por cento) da folha de salários-de-contribuição dos seus empregados e dos trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, compreendendo sua própria contribuição e a desses segurados, para custeio do abono anual; c) de 4% (quatro por cento) da folha de salários-de-contribuição dos seus empregados e dos trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, para custeio do salário família; d) de 0,3% (três décimos por cento) da folha de salários-de-contribuição, para custeio do salário-maternidade; VII — do empregador doméstico, de quantia igual à que for devida pelos empregados domésticos a seu serviço; VIII — da União, de quantia destinada a custear o pagamento do pessoal e demais despesas de administração geral do I.N.P.S., bem como, se for o caso, a cobrir as insuficiências financeiras verificadas”.

Pela redação dos dispositivos acima, temos as seguintes estruturas normativas:

### *Primeira norma*

*Antecedente:* a. núcleo: ser segurado da previdência; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local de atividade do segurado; d. coordenada de tempo: período de trabalho efetivamente prestado.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: remuneração efetivamente percebida (art. 138. I); b. alíquota: 8% (oito por cento); c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o segurado (empregados no território nacional; brasileiros e estrangeiros domiciliados e contratados no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior; titulares de firmas individuais; diretores, sócios gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, sócios de indústrias). (Note-se que o núcleo, e portanto esta norma, pode ser desdobrada em tantas quantos são os segurados.)

### *Segunda norma*

*Antecedente:* a. núcleo: ser empregado doméstico; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: residência do empregador doméstico (local de atividade do empregado); d. coordenada de tempo: período de trabalho efetivamente prestado.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: salário-mínimo regional; b. alíquota: 8% (oito por cento); c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o empregado doméstico. (O fundamento desta norma extraída da Consolidação é a lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972.)

### *Terceira norma*

*Antecedente:* a. núcleo: ser segurado facultativo; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: domicílio do segurado facultativo; d. coordenada de tempo: período mensal.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: salário de contribuição; b. alíquota: 16 (dezesseis por cento); c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o segurado facultativo.

### *Quarta norma*

*Antecedente:* a. núcleo: ser trabalhador autônomo; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: local de atividade do trabalhador autônomo; d. coordenada de tempo: período mensal.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: salário base; b. alíquota: 16% (dezesseis por cento); c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o trabalhador autônomo.

### *Quinta norma*

*Antecedente:* a. núcleo: ser trabalhador avulso; b. coordenada genérica de espaço: território; c. coordenada específica de espaço: domicílio do trabalhador avulso; d. coordenada de tempo: período mensal.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: a vigente em 11 de junho de 1973 (art. 7º); b. alíquota; idem; c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o trabalhador avulso.

### *Sexta norma*

*Antecedente:* a. núcleo: ser auxiliar de condutor autônomo de veículo rodoviário; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; d. coordenada específica de espaço: domicílio do auxiliar de condutor autônomo de veículo; coordenada de tempo; período mensal.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: salário base; b. alíquota: 16% (dezesseis por cento); c) sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: auxiliar de condutor autônomo de veículo rodoviário.



(O fundamento desta norma extraída da Consolidação é a lei nº 6.094, de 30 de agosto de 1974.)

### Sétima norma

*Antecedente:* a. núcleo: ser servidor estatutário do I.N.P.S.; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: repartição onde o servidor estiver lotado; d. coordenada de tempo: período de serviço efetivamente prestado.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: vencimento percebido; b. alíquota: a que vigorar para o IPASE, acrescida de 1% (um por cento) e mais 2% (dois por cento); d. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: servidor estatutário do I.N.P.S.

### Oitava norma

*Antecedente:* a. núcleo: remunerar segurados da previdência (sejam eles empregados, autônomos, titular de firma individual, diretor, sócio sócio gerente, sócio solidário, sócio quotista, sócio de indústria, de empresas industriais, comerciais, civis ou agrárias, ou ainda aposentados); b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: estabelecimento do remunerador (seja matriz, filial, sucursal, agência, escritório); d. coordenada de tempo: período mensal de remuneração.

*Conseqüente:* a. *quantum debeatur*: quantia idêntica à que for devida pelos segurados a seu serviço; b. sujeito ativo: autarquia previdenciária; c. sujeito passivo: o remunerador.

### Nona norma

*Antecedente:* a. núcleo: remunerar segurados da previdência; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: estabelecimento do remunerador; d. coordenada de tempo: período mensal de remuneração.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: salários-de-contribuição dos empregados e avulsos, mais a contribuição do remunerador, dos empregados e dos avulsos; b. alíquotas: 1,2% (um e dois décimos por cento); c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o remunerador de segurados. (Esta norma é tributo adicional da oitava norma.)

### Décima norma

*Antecedente:* a. núcleo: remunerar segurados da previdência; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica

de espaço: estabelecimento do remunerador; d. coordenada de tempo: período de remuneração.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: salário de contribuição dos seus empregados e trabalhadores avulsos; b. alíquota: 4% (quatro por cento); c. sujeito ativo: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o remunerador de segurados. (Esta norma é tributo adicional da oitava norma.)

### Décima primeira norma

*Antecedente:* a. núcleo: remunerar segurados da previdência; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: estabelecimento do remunerador; d. coordenada de tempo: período mensal de remuneração.

*Conseqüente:* a. base de cálculo: salário de contribuição dos empregados; b. alíquota: 0,3% (três décimos por cento); c. sujeito ativos: autarquia previdenciária; d. sujeito passivo: o remunerador de segurados. (Esta norma é tributo adicional da oitava norma.)

### Décima segunda norma

*Antecedente:* a. núcleo: remunerar empregado doméstico; b. coordenada genérica de espaço: território nacional; c. coordenada específica de espaço: residência do empregador (remunerador); d. coordenada de tempo: período efetivo de remuneração.

*Conseqüente:* a. *quantum debeatur*: quantia igual à que for devida pelo empregado; b. sujeito ativo: autarquia previdenciária; c. sujeito passivo: o remunerador de empregado doméstico.

Temos assim doze normas, que podem ser desdobradas em dezenas. Algumas explicações tornam-se entanto necessárias. A primeira dúvida que poderá de pronto surgir é o fato de termos incluído os acréscimos de 1% (um por cento) e 2% (dois por cento) previstos no inciso V do art. 128, Transcrito em 5.19, como integrantes da alíquota da sétima norma, e os acréscimos do inciso VI como integrantes de normas adicionais. Tanto os acréscimos do inciso V como os das letras b, c e d, do inciso VI, representam acréscimos com destinação específica, mas, como é sabido, a destinação que se dá ao produto da arrecadação não compõe a estrutura da norma tributária, sendo disposição de direito administrativo ou financeiro. Neste particular, os acréscimos são idênticos. O que distingue os acréscimos do inciso V dos acréscimos do inciso VI é que, enquanto os acréscimos previstos no inciso V incidem sobre a mesma base de cálculo da alíquota principal, isto é, o vencimento do servidor estatutário, os



acréscimos do inciso VI (letras b, c e d) incidem sobre bases de cálculo diversas do *quantum debeatur* previsto na alínea a do mesmo artigo. Não se trata, portanto, de simples acréscimo de alíquota para cobrir despesas específicas, mas de verdadeiras impostos adicionais, pois a diversidade das bases de cálculo distingue tipos tributários. A segunda observação a ser feita é que, enquanto a primeira, a segunda, a terceira, a quarta, a quinta, a sexta e a sétima normas são tributos vinculados, cuja atividade estatal está diretamente referida ao contribuinte (sujeito passivo), sendo portanto 'taxas', a oitava, a nona, a décima, a décima-primeira e a décima-segunda normas são tributos desvinculados que qualquer atividade do Estado sendo, por consequente, 'impostos'. A última consideração a fazer é no tocante às bases de cálculo, previstas nas letras b, c e d, do inciso VI, e que figuram nas esquematizações da nona, da décima e da décima primeira normas. A dúvida prende-se à base de cálculo da décima primeira normas, que traduzimos, no esquema acima, como sendo o salário-de-contribuição dos empregados, excluindo o salário-de-contribuição dos avulsos, bem como os demais componentes da base de cálculo da nona norma. Mas, se a lei nas letras b e c adicionou à base de cálculo algo além da folha de salário-de-contribuição dos empregados, e, na letra d, nada adicionou, significa que, neste último caso, a base de cálculo é, tão-somente, a folha de contribuição dos empregados. Quando o texto legal faz uma enumeração, e logo abaixo exclui algo previsto na enumeração acima, significa que o que foi excluído abaixo só pode ser incluído acima.

Desde a Lei Orgânica até a Consolidação, as contribuições previdenciárias tiveram as estruturas normativas acima descritas, traduzindo-se ora em impostos, ora em taxas.

### *As Limitações constitucionais ao poder de tributar.*

Dizer que as contribuições previdenciárias são tributos significa dizer que estão elas sujeitas ao regime jurídico tributário, e, portanto, o poder tributante, no caso a União, está sujeito, submetido às peias da Carta Magna.

O princípio basilar de todo o regime jurídico tributário, consagrado constitucionalmente, é o da legalidade, expresso, de forma específica, nos arts. 19, item 1, e 153, § 29. Até a *Emenda Constitucional n.º 8*, de 14 de abril de 1977, as contribuições previdenciárias poderiam ter suas alíquotas e bases de cálculo alteradas pelo Poder Executivo. Tais tributos estavam referidos no item I, do § 2º, do art. 21, da Carta Magna, que, por sua vez, reporta-se ao inciso I, do art. 21, o qual, fazendo pequena ressalva ao

princípio da legalidade, faculta ao Poder Executivo, nos limites e condições estabelecidos em lei, alterar-lhe as alíquotas ou as base de cálculo. Hoje, previstos que estão no inciso X, do art. 43, que não faz a mesma ressalva, o Poder já não desfruta da mesma faculdade. Estão, portanto, tais tributos, inteiramente submetidos ao princípio da legalidade. Tal fato já foi observado pelo Ministro Carlos Mário Velloso (voto referido anteriormente neste parecer) que acentuou, com sabedoria, que não se legisla impunemente. Pois hoje, mesmo que alguém por ignorância — pois só a ignorância justifica tal pensamento — não considerar tais contribuições tributos, não poderá deixar de vê-las como obrigações, e, portanto, ainda que não tributárias, sujeitas ao princípio da legalidade expresso no § 2º, do art. 153.

Outro princípio a que estão subordinados tais tributos, é o da anterioridade, consagrado na parte final do § 29, do art. 153, do Texto Maior, que dispõe que nenhum tributo será "... cobrado em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro, ressalvados a tarifa aduaneira e a de transporte, o imposto sobre produtos industrializados e outros especialmente indicados em lei complementar, além do imposto lançado por motivo de guerra e demais casos previstos nesta Constituição". A infelicidade da redação é notória, mas o certo é que não há qualquer ressalva às contribuições previdenciárias, nem no dispositivo transcrita, nem em qualquer outro da *Constituição*, nem em qualquer lei complementar.

Outro princípio a ser acatado pela legislação que instituir tal tributo é o da isonomia (art. 153, § 1º), bem como o seu corolário, inscrito no inciso I, do art. 20, que veda à União "instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou implique distinção ou preferência em relação a qualquer Estado ou Município em prejuízo de outro". Mas não é só, pois as normas classificadas como impostos não poderão ser exigidas de Estados, Municípios e suas respectivas autarquias, em decorrência do princípio da imunidade tributária recíproca (art. 19, III, a, da *Constituição*), nem de templos de qualquer culto (art. 19, III, b), nem de partidos políticos (art. 19, III, c), nem de instituições de educação ou de assistência social que observem os requisitos da lei (art. 19, III, c).

Tais são os limites às 'contribuições previdenciárias'.

*O Decreto n.º 83.081, de 24 de janeiro de 1979, e a lei n.º 6.887, de 10 de dezembro de 1980.*

Sob a égide da inconstitucionalidade e da ile-



galidade adveio o Decreto nº 83.081, de 24 de janeiro de 1979. Isto porque criou como núcleo de hipótese de incidência a previsão do fato de ser membro de conselho de administração de sociedade anônima, incluindo esta categoria entre os segurados obrigatórios. Já fizemos notar acima, mais precisamente no esquema da primeira norma, no inciso 5.20, que tal norma poderia ser desdobrada em tantas quantas são os segurados obrigatórios. Assim, teríamos diversas normas com os seguintes núcleos de suas hipóteses de incidência: ser segurado no território nacional; ser empregado, contratado no Brasil, em sucursal ou agência, de empresa nacional, no exterior; ser titular de firma individual; ser diretor de companhia; ser sócio gerente de sociedade por quotas de responsabilidade limitada, etc. (vide primeira norma, inciso 5.20). Se o Decreto acima referido criou nova hipótese de incidência, inovou a lei, sendo ilegal, e como só a lei pode criar ou alterar tributos, afrontou a Carta Magna que, como vimos, consagrou o princípio da legalidade. Não poderia portanto a autarquia previdenciária exigir qualquer contribuição dos membros do conselho de administração de uma companhia.

Não satisfeito, o Poder Executivo, em praticar uma inconstitucionalidade, resolveu repeti-la com a portaria do Secretário de Previdência Social nº 2, de 6 de junho de 1979, publicada no Diário Oficial da União, de 11 de julho. Tal portaria volta a relacionar (letra i, do item 2) os membros do conselho de administração de uma companhia entre os segurados obrigatórios sem qualquer autorização legal. Sendo inconstitucionais, nem o Decreto nem a portaria devem, neste aspecto, ser obedecidos, pois a obediência a estes textos menores significaria desobediência à lei e à *Constituição*.

Não se poderá jamais alegar que os membros do conselho de administração já estavam incluídos entre os segurados, por analogia 'a diretores'. Tal afirmação seria verdadeiro despautério jurídico. Em primeiro lugar, a lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, distingue nitidamente os dois órgãos, pois o art. 138 afirma que "a administração da companhia competirá, conforme dispuser o estatuto, ao conselho de administração e à diretoria, ou somente à diretoria", empregando a aditiva e que revela conceitos diversos (pois não se adicionam conceitos idênticos). Por outro lado, o mesmo artigo demonstra a possibilidade de não haver conselho de administra-

ção, o que não ocorre com a diretoria, o que é novo fator de distinção. O § 1º, do mesmo artigo, define o conselho de administração como órgão de deliberação coletiva, não representativo da companhia, atividade privativa da diretoria, e o § 2º determina quais os tipos de companhia que terão obrigatoriamente conselho de administração. Não há, assim, entre os dois conceitos (conselho de administração e diretoria) qualquer similitude, e "o recurso à analogia estende... um preceito de lei a casos nele não compreendidos, mas que tenham, com as hipóteses de incidência previstas na lei, uma relação de afinidade que os coloca na mesma razão jurídica que inspirou as hipóteses da norma em questão" (Américo Masset Lacombe, Considerações sobre o raciocínio jurídico, in *RDP* 24/47). O recurso ao processo analógico só será portanto legítimo se ocorrer comunidade de elementos jurídicos a serem tomados em consideração. Será assim necessário que a hipótese, à qual se pretenda estender a lei, apresente caracteres jurídicos análogos àqueles da hipótese expressamente regulada (idem). Ora, no caso tal não ocorre. O único ponto comum é o fato de serem órgãos de sociedade anônima, mas a própria legislação previdenciária não aceitou tal semelhança, pois, como vimos acima, sempre distinguiu os diversos tipos de cargos e tipos de participação societária destacando inclusive os sócios-gerentes dos sócios quotistas, quando se sabe que o sócio gerente deve necessariamente ser sócio quotista numa sociedade por quotas de responsabilidade limitada. Em segundo lugar, o § 1º, do art. 108, do *Código Tributário Nacional* é expresso ao determinar que o "emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei". Ora, a pretensão de cobrar, por analogia, a contribuição previdenciária dos membros dos conselhos de administração de uma sociedade anônima, resultaria exatamente na exigência de tributo não previsto em lei.

Tanto os órgãos previdenciários sentiram a deficiência do Decreto e da portaria acima referidas, que adveio a Lei 6.887, de 10 de dezembro de 1980. Esta lei incluiu os membros dos conselhos de administração de sociedades anônimas entre os segurados obrigatórios da previdência, fazendo alterações no art. 5º e no art. 69, da lei 3.807, com suas modificações posteriores. Tal lei, em decorrência do princípio da anterioridade, acima explicado, só poderá ser aplicada a partir de 1º de janeiro de 1981, o que o próprio legislador verificou, ao dizer no art. 4º, que a lei entra em vigor na data inicial do exercício.







# *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*

## *Introdução*

Propomo-nos, neste trabalho, a analisar a eficácia de certas regras constitucionais. Especificamente, de regras atinentes à Justiça Social, tal como se encontram estampadas na *Carta de 1967*, com a redação de *Emenda n.º 1*, de 1969.

O objetivo que temos em mira, de conseguinte, não é a crítica dos preceitos existentes. Nem é a propositura de cânones desejáveis para a regência da matéria. Sem em nada contestar o interesse ou a alta valia de estudos que focalizem o tema por estes ângulos, dos quais declinamos, pretendemos cifrar-nos a um plano estritamente técnico-jurídico. Isto é, de compreensão e exegese da norma em vigor, considerada pelo prisma de sua eficácia.

Ao lado dos deveres e compromissos com o bem-estar público que incumbem a todos os cidadãos, os advogados são aliciados e colhidos ademais — e sobretudo —, por um dever específico que advém de sua formação jurídica. O dever de perquirir no sistema normativo, até a exaustão, todas as possibilidades aí abertas em prol do atendimento de valores sócio-culturais que a humanidade incorporou em seu processo civilizatório e que, bem por isso, se encontram inevitavelmente vazados nas Cartas fundamentais dos países do mundo civilizado.

Este é um trabalho técnico-jurídico, de compreensão de direito posto.

Por força dele, procura-se exibir toda a potencialidade abrigada num corpo de normas, o que

implica revelar em que medida o regramento existente serve ou pode servir à satisfação de certos escopos, socialmente prezáveis. Além disto, por este meio, muitas vezes ficam desvendadas e denunciadas as eventuais inconstitucionalidades de políticas estatais, de atos normativos ou concretos que são expedidos descuidosamente, não obstante afrontem os vetores decorrentes da norma constitucional.

Finalmente, este tipo de investigação concorre ou pode concorrer na composição e estratificação de uma consciência jurídica nacional em torno da obrigatoriedade de certos mandamentos que parecem votados a um permanente oblívio. Muitas regras atinentes à justiça social correm o risco de persistirem letra morta se não forem avivadas pela prática dos poderes públicos e especialmente pela prática jurisprudencial. Ora ambas são diretamente influídas pela consciência jurídica existente.

Daí a conveniência da realização e reiteração de estudos que se proponham a aclarar a força normativa de certos preceitos constitucionais que, a um primeiro súbito de vista, podem parecer inócuos e despidos de força cogente. Perseverar em exibir-lhes a real potestade, contribui para adensar a *juris communis opinio* e termina por influir em sua efetiva positividade fática. É este o meio normal por cuja via se sedimenta o assentimento jurídico sobre a obrigatoriedade de obediência a determinados preceitos, em nome da própria norma instaurada.

Em cada período histórico, os legisladores



constituintes, de regra, incorporam às leis fundamentais aquilo que no período correspondente se consagrou como a mais generosa expressão do ideário da época. Fazem-no, muitas vezes, com simples propósito retórico ou porque não se podem lavar de consigná-los. Mas, animados de reta intenção ou servindo-se disto como blandicioso meio de atrair sustentação política ou de esquivar-se à coima de retrógradas, o certo é que, geralmente, as cartas constitucionais estampam versículos prestigiadores dos mais nobres objetivos sociais e humanitários que integram o ideário avalizado pela cultura da época.

Acresce que o paradigma em que se espelham é o dos centros culturais mais evoluídos. Daí a razão pela qual estes supremos documentos políticos, mesmo quando gestados de forma autoritária, impopular ou antidemocrática, exibem também, em seu bojo, preceptivos iluminados por fulgurações progressistas, humanitárias, deferentes para com a justiça social.

Adolph Merkl já observou que "até o monarca hereditário é apresentado, por uma política e por uma ciência que tratam de justificar a monarquia como ideologia democrática, como um representante de seu povo" (*Teoría general del derecho administrativo*, trad. espanhola, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935, p. 441). Não há, estranhar, pois, que os investidos em poder constituintes pelo povo e os que se auto-investem neste papel, por e para se configurarem como representantes do povo, vejam-se na contingência de insculpir na lei suprema um conjunto de dispositivos que exalçam tanto os direitos individuais como os direitos sociais. Ocorre que a forma mais eficiente de torná-los inoperantes na prática, deliberadamente ou não, é desenhá-los em termos vagos, genéricos, fluidos ou dependentes de normação infraconstitucional.

Este modo de regular acaba tirando com uma das mãos o que foi dado com a outra. Termina por frustrar o que se proclamou enfaticamente. Cumpre, em última instância, uma função escamoteadora, tenha ou não esta intenção adrede concebida. Porém, tal resultado ocorre menos porque os preceitos em causa sejam juridicamente débeis, inoperantes de direito, e muito mais por uma inadequada compreensão da força jurídica que lhes é própria. Daí a conveniência de dissipar a errônea inteligência predominante acerca da eficácia ou aplicabilidade destas disposições.

Obviamente, não se imagina que basta atrair a atenção sobre o verdadeiro teor da eficácia que lhes é inerente para solver entraves e dificuldades rubricados em outro sítio: o da realidade sócio-política subjacente. Contudo, pretende-se que a formação de uma consciência jurídica ou sua focalização in-

tensiva sobre a real impositividade normativa das regras constitucionais existentes, concorre para induzir a uma aplicação mais ampla de seus comandos. Pretende-se que pode colaborar para a invalidação ou questionamento estritamente jurídico, ante os Tribunais, da constitucionalidade de leis, atos concretos ou políticas governamentais cujas orientações pelejam à arca partida com o regramento constitucional atinente à ordem econômica e social.

Em suma: acredita-se que não se pode desdenhar, na busca de justiça social, instrumentos que são fornecidos pela própria ordenação jurídica, isto é, que já estão consagrados no diploma básico. Estas, as explicações justificadoras da presente tese.

## A Consagração dos direitos sociais

É sabido e assente que o constitucionalismo do século XX marca-se pela superação da perspectiva inerente ao liberalismo individualista do período clássico. As *Constituições*, mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919, são os primeiros sinais expressivos de um ideário novo, de cunho social, cristalizado nas cartas fundamentais.

Nelas está plasmada a concepção de que não basta assegurar os chamados direitos individuais para alcançar-se a proteção do indivíduo. Impende considerá-lo para além de sua dimensão unitária, defendendo-o também em sua condição comunitária, social, sem o que lhe faltará o necessário resguardo. Isto é, cumpre ampará-lo contra as distorções geradas pelo desequilíbrio econômico da própria sociedade, pois estas igualmente geram sujeições, opressões e esmagamento do indivíduo. Não são apenas os eventuais descomedimentos do Estado que abatem, aniquilam ou oprimem os homens. Tais ofensas resultam, outrossim, da ação dos próprios membros do corpo social, pois podem prevalecer-se e se prevalecem de suas condições sócio-econômicas poderosas em detrimento dos economicamente mais frágeis.

A consagração dos direitos individuais corresponde ao soerguimento de uma paliçada defensiva do indivíduo perante o Estado. A consagração dos direitos sociais retrata a ereção de barreiras defensivas do indivíduo perante a dominação econômica de outros indivíduos.

Enquanto os direitos individuais interditam ao Estado o amesquinamento dos indivíduos, os direitos sociais interditam os próprios membros do corpo social que deprimam economicamente ou que releguem ao abandono outros indivíduos menos favorecidos pela fortuna. A estatuição de salário-mínimo, do direito de greve, da repressão ao abuso do poder econômico, da previdência social, em suas distintas



expressões, são mecanismos que retratam este propósito.

Então, por força mesmo destas concepções mais modernas — o Estado ultrapassa o papel anterior de simples árbitro da paz, da ordem, da segurança, para assumir o escopo mais amplo e compreensivo de buscar, ele próprio, o bem-estar coletivo. Não deixa, como dantes, que tal resultado desponte — se despontar — como simples fruto do livre jogo das forças privadas atuantes na sociedade. Passa a coordená-las, engajando-as na busca desta meta, havida, agora, como finalidade estatal, isto é, escopo de toda a coletividade: indivíduos e poder público.

Embora nos Estados que professam a livre iniciativa, os protagonistas centrais da atividade econômica persistam sendo os particulares, hoje coadjuvados pelo poder público, a ação privada já não é concebida como descompromissada com os interesses do todo e de todos (vale dizer: dos vários indivíduos). Pelo contrário, a propriedade privada, a livre iniciativa, a ação econômica dos empreendedores é calibrada para um objetivo comum. É direcionada para desideratos que transcendem os interesses puramente individuais, de sorte a exigir que se compatibilizem com os interesses sociais e, além disso, que concorram para realizá-los. Em suma: são compostos objetivos que se consideram de todos.

Na *Carta Brasileira* estas concepções estão ilustradas modeladamente na estatuição de que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social (art. 160).

Conquanto sejam os particulares os personagens estelares do cenário econômico (art. 160, I e 170, § 1º), não se desempenham neste entrecho a seu inteiro talantê, pois adstritos ao cumprimento da função social da propriedade (art. 160, III), hão de valorizar o trabalho como condição da dignidade humana (art. 160, II), têm de cingir-se à razoabilidade dos lucros, a respeitar e preservar a concorrência (art. 160, V), sujeitam-se ao pagamento de um salário-mínimo aos trabalhadores (art. 165, I), a acatar um período máximo de jornada de trabalho (art. 165, VI), a conceder férias anuais remuneradas e repouso (art. 165, VIII), a contribuir para a previdência social (art. 165, XVI), a conformar-se com o direito de greve (art. 165, XX), a proporcionar ensino primário gratuito aos empregados e filhos mediante contribuição para o salário-educação (art. 178).

Estes são apenas alguns tópicos, pinçados entre os principais artigos concernentes ao tema, que estão a revelar a existência de um programa constitucional que arregimenta também a livre iniciativa, impondo, a ela e ao Estado, que naveguem num

mesmo caudal de esforço coletivo em prol de interesses sociais, capitulados nitidamente como sendo interesses da sociedade como um todo.

A textualidade das disposições atinentes à matéria social faz desnecessário qualquer empenho em demonstrar que, ao nível da lei maior, existe manifesto comprometimento com a realização da justiça social. O que cumpre perquirir, então, é o teor de obrigatoriedade que resultará, para o Estado e para o corpo social, em suas fragmentárias personalizações, da existência deste compromisso assinalado na *Carta Brasileira*.

## *A Força jurídica vinculante das constituições*

Uma *Constituição*, desde logo, define-se como um corpo de normas jurídicas. De fora parte quaisquer outras qualificações, o certo é que consiste, antes de mais, em um plexo de regras de direito.

A *Constituição* não é um simples ideário. Não é apenas expressão de anseios, de aspirações, de propósitos. É a transformação de um ideário, é a conversão de anseios e aspirações em regras impositivas. Em comandos. Em preceitos obrigatórios para todos: órgãos, do poder e cidadãos.

Como se sabe, as normas jurídicas não são conselhos, opinamentos, sugestões. São determinações. O traço característico do Direito é precisamente o de ser disciplina obrigatória de condutas. Daí que, por meio das regras jurídicas, não se pede, não se exorta, não se alvitra. A feição específica da prescrição jurídica é a imposição, a exigência. Mesmo quando a norma faculta uma conduta, isto é, permite — ao invés de exigí-la — há, subjacente a esta permissão, um comando obrigatório e coercitivamente assegurável: o obrigatório impedimento a terceiros de obstem o comportamento facultado a outrem e a sujeição ao poder que lhes haja sido deferido, na medida e condições do deferimento feito.

Uma vez que a nota típica do direito é a imposição de condutas, compreende-se que o regramento constitucional é, acima de tudo, um conjunto de dispositivos que estabelecem comportamentos obrigatórios para o Estado e para os indivíduos. Assim, quando dispõe sobre a realização de justiça social — mesmo nas regras chamadas programáticas — está, na verdade, imperativamente, constituindo o Estado brasileiro no indeclinável dever jurídico de realizá-la.

Além disso, a *Constituição* não é mero feixe de leis, igual a qualquer outro corpo de normas. A *Constituição*, sabidamente, é um corpo de normas qualificado pela posição altaneira, suprema, que



ocupa no conjunto normativo. É a lei das leis. É a lei máxima, à qual todas as demais se subordinam e na qual todas se fundam. É a lei de mais alta hierarquia. É a lei fundante. É a fonte de todo o direito. É a matriz última da validade de qualquer ato jurídico.

À *Constituição* todos devem obediência: o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, por todos os seus órgãos e agentes, sejam de que escalão forem, bem como todos os membros da sociedade. Ninguém, no território nacional, escapa ao seu império. Segue-se que sujeito algum, ocupe a posição que ocupar, pode praticar ato — geral ou individual, abstrato ou concreto — em descompasso com a *Constituição*, sem que tal ato seja nulo e das mais grave nulidade, por implicar ofensa ao regramento de escalão máximo.

Uma norma jurídica é desobedecida quer quando se faz o que ela proíbe quer quando não se faz o que ela determina. Sendo a *Constituição* um plexo de normas jurídicas — e normas de nível supremo — é inevitável concluir-se que há violação à *Constituição* tanto quanto se fez o que ela inadmitte como quando se omite o que ela impõe. E se omissão houver ficará configurada uma inconstitucionalidade.

Este conjunto de preposições que vimos enunciando parecerá um repositório de obviedades. Timbramos em proclamar estas noções curiais porque freqüentemente são descuradas no exame das situações concretas. E é deste conjunto de obviedades, perfeitamente explicitado, que pretendemos partir para a análise do assunto que nos ocupa.

Todas as disposições constantes de uma *Constituição* inclusive as programáticas, repita-se, não normas jurídicas ou, pelo menos, deve-se partir da presunção de que o sejam. José Afonso da Silva, em seu notável estudo sobre a *Aplicabilidade das normas constitucionais*, registra: "Não há norma constitucional de valor meramente moral ou de conselho, avisos ou lições, já dissera Ruy, consoante mostramos noutro lugar. Todo princípio inserto numa *Constituição* rígida adquire dimensão jurídica mesmo aqueles de caráter mais acentuadamente ideológico-programático, com a declaração do art. 157, da *Carta Política brasileira de 1967*: 'A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social', ou estas: 'O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica' (art. 171, parágrafo único): 'O amparo à cultura é dever do Estado' (art. 172)" (*Aplicabilidade das normas constitucionais*, Ed. Revistas dos Tribunais, 1968, p. 73).

Daí haver averbado, com igual felicidade: "Temos que partir, aqui, daquela premissa já tantas vezes enunciada: não há norma constitucional alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos ju-

rídicos, importante sempre numa inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da *Constituição* a que aderem, e na ordenação da nova ordem instaurada" (obra citada, p. 75).

De fato, não faria sentido que o constituinte enunciasse certas disposições apenas por desfastio ou por não sopitar seus sonhos, devaneios ou anelos políticos. A seriedade do ato constituinte impediria a suposição de que os investidos em tão alta missão, dela se servissem como simples válvula de escape para emoções antecipadamente condenadas, por seus próprios emissores, a permanecerem no reino da fantasia. Até porque, se desfrutavam do supremo Poder Jurídico, seria ilógico que, desfrutando-o, houvessem renunciado a determinar impositivamente aquilo que consideraram desejável, conveniente, adequado.

O que se vem de dizer não contende com o reconhecimento de que as normas constitucionais diferem entre si quanto ao teor de aplicabilidade imediata ou quanto à consistência dos direitos que outorgam.

Atendo-nos às disposições sobre justiça social — objeto único das presentes cogitações — percebe-se, já num primeiro relanço, que algumas normas investem os indivíduos, de logo, em direitos de maior consistência ou expressão do que outras o fazem.

É que certos preceptivos constitucionais outorgam imediatamente, sem necessidade de qualquer regramento ulterior, tanto a desfrute imediato e positivo de certos benefícios quanto a possibilidade de exigi-los, se negados.

Sirvam de exemplo, a regra que limita em oito horas a jornada de trabalho (art. 165, VI), a que garante o repouso semanal e nos feriados remuneradamente, (art. 165, VII) ou a que confere liberdade sindical (art. 166). Ditas normas prescindem de qualquer disposição provinda de lei ordinária para seu imediato (a) desfrute positivo e para sua imediata (b) exigibilidade, se desatendido o direito.

De revés, outros versículos constitucionais, em decorrência de sua dicção, dependem de normação infraconstitucional para desprenderem a plenitude dos efeitos a que se destinam e que neles se encontram virtualmente obrigados, isto é, *in fieri*. Também eles, de imediato, deflagram efeitos, porém, de menor densidade que os anteriores. De fato, não outorgam, por si mesmos, o desfrute positivo de um benefício, nem permitem exigir que este venha a ser juridicamente composto e deferido.

Sem embargo, como adiante melhor se verá, permitem os interessados contraporem-se aos atos legislativos e infralegislativos praticados em antago-



nismo com a previsão constitucional. Vale dizer: se não proporcionam sacar uma utilidade positiva, fruível a partir da simples norma constitucional, proporcionam, entretanto, empecer comportamentos antinômicos ao estatuído.

Além disso, e por força disso, surtem a consequência de impor ao exegeta, na análise de quaisquer atos ou relações jurídicas, contenciosas ou não (portanto, submetidas ao Poder Judiciário ou apenas dependentes de aplicação administrativa), o dever jurídico inescusável de interpretá-los na mesma linha e direção estimativa para que aponte o dispositivo constitucional.

É o quanto basta para evidenciar quer a juridicidade e a impositividade destes dispositivos, quer a relevância que apresentam como instrumento defensivo da justiça social. Seria o caso, por exemplo, da regra que estatui, como princípios, a valorização do trabalho como condição de dignidade humana (art. 160, II), a função social da propriedade (art. 160, III), a expansão das oportunidades de emprego produtivo (art. 160, VI).

Em face do exposto, resulta claro que seria equívoco supor que as normas ora cogitadas não investem os interessados em direitos de qualquer espécie.

Estas duas espécies de regras, a que se acaba de aludir neste passo, comportam em seu interior outras disquisições, em atenção a novos aspectos diferenciais. Além disto, não são as únicas espécies tipológicas reconhecíveis no texto constitucional. Com efeito, há, ainda, regras meramente atributivas de competências públicas e das quais não se pode extrair, diversamente das hipóteses anteriores, limitação ou constrangimento algum para seus titulares. Seus efeitos jurídicos são os de conferir poder aos destinatários das competências outorgadas. O único direito que delas procede para os indivíduos é o de que as competências em pauta não sejam exercidas senão pelos sujeitos nelas regularmente investidos.

Parece bem, então, formular um quadro genérico dos distintos tipos de normas constitucionais, e suas subdivisões intestinas, tomando como critério sistematizador a consistência e amplitude dos direitos imediatamente resultantes para os indivíduos. Com efeito, a partir daí será possível examinar-se especificamente a força jurídica, isto é, a eficácia de regras constitucionais atinentes à justiça social e se reconhecerem direitos que efetivamente podem ser invocados, desde logo, pelos interessados.

Espera-se demonstrar, uma vez assentadas, as premissas sobre a tipologia e eficácia dessas normas que surdirão, ao final, conclusões surpreendentes. Isto é, que uma correta análise das dicções

constitucionais, relativas à justiça social, impõe logicamente concluir que, a partir delas e independentemente de normação ulterior, já são invocáveis direitos sociais muito mais amplos e sólidos do que se supõe habitualmente.

O fato de virem sendo subutilizados pelos interessados ou de virem sendo desconhecidos a cotio e a sem fins pelo poder público, não infirma a tese jurídica de que existem e estão disponíveis. Tal fato serve apenas para incitar os estudiosos do direito a transitarem persistentemente por este tema e a buscarem em juízo o reconhecimento efetivo destes direitos postergados, até a consolidação de uma consciência nacional capaz de determinar a positividade fática destes direitos, ao menos quando levados à apreciação jurisdicional.

### *Classificação das normas constitucionais quanto à imediata geração de direitos para os administrados*

Ao examinar-se o tema da aplicabilidade das normas constitucionais, é questão de notável importância perquirir nos dispositivos da Lei Máxima a variedade de espécies reconhecíveis sob o ponto de vista da consistência dos direitos que geram de imediato para os cidadãos. Em suma: é de notável utilidade identificar as distintas posições jurídicas em que os administradores se vêem imediatamente investidos em decorrência das regras constitucionais.

Esta perquirição não coincide com o questionamento sobre a eficácia plena, contida ou limitada dos preceitos da carta maior. Também não se superpõe à análise à auto-aplicabilidade das normas ou sua dependência de regramento ulterior. Outrossim, não confere com a identificação de normas restritivas ou intangíveis. Todas estas investigações, a que se acaba de aludir, são, certamente, muitíssimo importantes. É provável mesmo que, no fundo, tenham como projeto implícito, subjacente, concorrerem, também, para captar resposta ao questionamento central referido; a saber: "Qual a tipologia e a consistência dos direitos diretamente eduzíveis das normas constitucionais, em prol dos administrados?"

Ocorre, entretanto, que as sistematizações mencionadas não apontam direta e frontalmente para objeto mencionado. Assim, terminam por oferecer modelos de análise que se mostram, em inúmeros casos, inaptos para desatar a questão crucial referida. Pelo menos, é certo que não são montadas em função de critério adrede estabelecido para ressaltar e exhibir, primordialmente, as va-



riedades de normas quanto à consistência da posição jurídica que deferem aos administrados.

Para confirmar essas assertivas, tome-se, por exemplo, o modelo oferecido por José Afonso da Silva em sua excelente sistematização tripartida. Haveria compreensível, mas falaciosa, tentação de supor que as normas de eficácia plena outorgassem sempre os administrados a posição jurídica de máxima consistência. Deveras: em paralelismo com as de eficácia contida, cujos efeitos podem ser limitados, por regramento ulterior e com as de eficácia limitada cujos efeitos essenciais dependem de ulterior legislação, as normas de eficácia plena deflagram cabalmente seus efeitos em desatada e imediata aplicação, prescindindo de legislação ulterior e repelindo restrições em seu conteúdo.

Nada obstante, em inúmeros casos, as normas de eficácia plena são, precisamente, as que conferem a posição jurídica mais débil para os administrados. Esta espécie de normas tem a peculiaridade de poder gerar tanto a posição jurídica mais forte para os cidadãos quanto a posição jurídica mais fraca.

Basta pensar-se na regra do art. 8º, item XVII, da carta do país, segundo a qual compete à União legislar sobre direito civil ou direito comercial, *verbi gratia*. É norma de eficácia plena. Surte, de logo, todos os seus efeitos que são, precisamente, os de investir a União no poder de editar tais regras. Sem embargo, por força deste preceptivo, os administrados não colhem direito algum, exceto o de que, tal legislação, em sendo editada, só o seja pela União. Vale dizer: os cidadãos não sacam desta regra qualquer utilidade ou benefício. Também não podem exigir que o Legislativo legisle, nem podem — com base nela — obstar a que o faça segundo os rumos ou finalidades tais ou quais, eleitos pelo órgão legiferante.

Antinomicamente, a norma do art. 176, § 3º, item III, impositiva de gratuidade do ensino primário nos estabelecimentos oficiais, e que também é regra de eficácia plena, confere imediatamente aos administrados direito de fruir desta gratuidade e de exigir a caso o estabelecimento oficial a viole.

Vê-se, então, que duas normas da mesma composição tipológica — eficácia plena — geram posições jurídicas radicalmente distintas.

De outro lado, o preceito do art. 153, § 10, garantidor da inviolabilidade do domicílio e impediante de sua superação "fora dos casos e na forma que a lei estabelecer" é norma de eficácia plena. Sem embargo, confere de imediato posição jurídica muito mais consistente que a regra de eficácia plena contida no art. 8º, item XVII, letra b, atribuidora de

competência à União para legislar sobre direito civil ou comercial.

Deveras, não obstante caiba à lei reduzir o campo de abrangência do direito fundamental da inviolabilidade domiciliar, enquanto não o fizer, ou mesmo depois de fazê-lo — pois só poderá demarcar este campo, nunca extingui-lo — o certo é que o art. 153, § 10, traz, por si mesmo, um direito fruível e exigível.

Verifica-se, portanto, que a dissecação entre normas de eficácia plena, contida ou limitada não é instrumento operativo para isolar os distintos teores de consistência da posição jurídica dos cidadãos ante as normas constitucionais.

Isto posto, convém estruturar outro modelo para defrontar o tema. O esquema a ser apresentado não se propõe a contender com os anteriores. É neutro em relação a eles. Não envolve qualquer pronúncia sobre sua acolhida ou rejeição. Com efeito, o critério que vamos adotar é o da investidura, em prol dos administrados, de direitos mais ou menos amplos descendentes direta e imediatamente do texto constitucional. Portanto, o *spiritus rector* da sistematização é diverso.

Com pretender que seja mais operativo para o exame da aplicação das normas constitucionais, no concernente aos direitos argúveis pelos administrados, não se desprezam minimamente outras enunciações teóricas. Longe de depreciar modelos de análise valiosíssimos, com os de José Afonso da Silva (obra citada) ou de Celso Bastos e Carlos Brito (*Aplicabilidade e interpretação das normas constitucionais*, Ed. Saraiva, no prelo), mestres que procuraram aperfeiçoar a ultrapassar a contribuição estrangeira na matéria, procuramos a partir deles e conjugando-os com outros referenciais, buscar um esquema diverso — a nosso ver, mais funcional para os objetivos que nos propomos — porém, altamente deverdor destes preciosos trabalhos.

Advirta-se, por último, que o modelo a ser sugerido não se apresenta com aspirações de representar a cabal solução do tormentoso problema posto em foco. Antes, revela-se, como ensaio, proposto como necessário adjutório para o exame dos direitos sociais invocáveis a partir dos preceitos constitucionais.

Trata-se, pois, de instrumento que tem a pretensão de ser útil, mas que se reconhece ainda tosco e exigente de reflexões muito mais aturadas para ulterior aperfeiçoamento. É um ponto de partida e não um termo de chegada, pois não acende luzes bastantes para iluminar todo um plexo de conceitos e noções cujo meneio seria necessário para a composição de um sistema verdadeiramente refinado cientificamente.



Feitas essas ressalvas, cabe dizer que as normas constitucionais ao disciplinarem certa matéria, atribuindo posições jurídicas em prol dos administrados, podem fazê-lo de modo vário.

Algumas vezes, a norma constitucional: a) Compõe em sua dicção a outorga de um 'poder jurídico', isto é, de uma situação subjetiva ativa cujo desfrute independente de prestação alheia, vale dizer, cuja satisfação não se resolve no cumprimento de uma obrigação a ser solvida por outrem. O bem jurídico protegido é desfrutável, em si mesmo — não como contrapartida de vínculo estabelecido em relação jurídica. Por isso, é concebível fora da relação jurídica. É o sujeito do poder quem, por si próprio, sem o concurso de outrem, frui do bem jurídico deferido.

Na linguagem corrente, inclusive dos juristas e das normas, costuma ser tratado encambulhadamente com os direitos propriamente ditos (ou direitos *stricto sensu*).

Seria o caso do "direito de ir e vir", do "direito de inviolabilidade do domicílio", do "direito à vida", à "incolumidade física" etc.

Estes 'poderes jurídicos', para serem fruídos, não requerem atuação alheia. Requerem uma abstenção, uma omissão, em geral do poder público. Os titulares destes poderes não necessitam que alguém lhes preste algo, mas, pelo contrário, só necessitam que outrem não os embarace, não os turbe. Isto é, requerem, para seu gozo e exercício, comportamento omissivo de terceiros.

As normas que conferem poderes aos administrados, contando que aludam ao sentido nuclear do bem jurídico em que se traduzem, outorgam, de imediato: a) uma utilidade concreta, um desfrute positivo; b) a possibilidade de exigir esta utilidade se for embarçada ou perturbada por outrem.

Criam, portanto, posição jurídica imediata, de plena consistência ao administrado, prescindindo de qualquer regramento subsequente.

Outras vezes, a norma constitucional: b) Compõe, em sua dicção, o necessário e suficiente para gerar, em prol do administrado, uma concreta utilidade, suscetível de fruição mediante desfrute positivo e que consiste em um direito propriamente dito, isto é, bem jurídico cuja fruição depende de prestação alheia. Daí que se realiza na intimidade de uma relação jurídica e como expressão dela, vale dizer, manifestação funcional específica de cumprimento daquela relação jurídica. Por isso, tal direito de fruição, para ocorrer, depende de que a norma constitucional haja desenhado uma conduta de outrem (geralmente do Estado) em termos que permitam reconhecer qual o comportamento específico

deste terceiro capaz de dar concreta satisfação à utilidade deferida ao administrado.

Tome-se, por exemplo, o art. 176, § 3º, item III, da *Carta de 1969*: "O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio".

A simples existência deste preceito, sem necessidade de qualquer outra regra subsequente, já garante, de imediato, o direito a fruir de ensino religioso e de exigir que seja ministrado, caso os estabelecimentos oficiais referidos o omitam.

A norma indica quem é obrigado e caracteriza, de modo suficiente, a conduta devida cujo implemento satisfaz o direito concedido.

Verifica-se do exposto que em ambos os casos até agora tratados — outorga de 'poder' e outorga de direito (graças à suficiente descrição da conduta alheia que o satisfaz) — a posição jurídica do administrado é plenamente consistente, desde a regra constitucional. Ela atribui, de imediato, nas duas hipóteses: a) o desfrute positivo de uma concreta utilidade e b) o poder jurídico de exigir este desfrute, se turbado por terceiro ou negado por quem tinha que satisfazê-lo.

Contudo, a regra constitucional, pode ainda limitar-se tão-somente a: a) Expressar em sua dicção apenas uma finalidade a ser cumprida obrigatoriamente pelo poder público, sem, entretanto, apontar os meios a serem adotados para atingi-la, isto é, sem indicar as condutas específicas que satisfariam o bem jurídico consagrado na regra.

Seria o caso, por exemplo, do art. 175: "A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos".

O mesmo se dirá da regra que estatui ser princípio da ordem econômica-social a "função social da propriedade".

Nestas hipóteses, a posição jurídica dos administrados é menos consistente que nos casos anteriores, pois não lhes confere fruição alguma nem lhes permite exigir que se lhes dê o desfrute de algo.

Sem embargo, tais regras não são irrelevantes. Assim, desde logo, permitem deduzir que é proibida a edição de normas ou a prática de comportamentos antagônicos ao disposto no preceptivo, pois seriam inconstitucionais. Permitem ainda concluir que, por força de seus enunciados, a Administração, ao agir, terá de comportar-se em sintonia com as diretrizes destes preceitos e o Judiciário, ao decidir sobre qualquer relação jurídica, haverá de ter presente estes vetores constitucionais como fator de inteligência e interpretação da relação jurídica *sub judice*.



Donde, é possível concluir que as regras em apreço conferem, de imediato ao administrado direito a: a) opor-se judicialmente ao cumprimento de regras ou à prática de comportamentos que o atinjam, se forem contrários ao sentido do preceito constitucional; b) obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção preconizados por estas normas, sempre que estejam em pauta os interesses constitucionais protegidos por tais regras.

Apontados os tipos de normas quanto à consistência dos direitos que delas procedem para os cidadãos, vejamos agora, brevemente, as divisões internas que comportam as normas outorgadoras de poderes e direitos imediatamente fruíveis e exigíveis.

Ambas admitem duas espécies: a) direitos ou poderes insuscetíveis de restrição; b) direitos ou poderes restringíveis por lei ordinária.

A distinção em apreço, enfatizada por Celso Bastos e Carlos Brito, resulta de que, às vezes, a própria regra constitucional que os prevê, prevê também que a lei disporá sobre a matéria de molde a definir-lhes a extensão. Como o texto da lei maior os constitui sem ressalva — excetuada a que resultar da lei presumida na própria dicção constitucional — ao ser editada a regra prevista, o direito ou poder originalmente outorgado sofre redução em sua esfera.

É o caso por exemplo do art. 165, item XXI, que reconhece o “direito” de greve (que aliás, é um “poder” jurídico), salvo o disposto no art. 162. Como o art. 162 proíbe greve nos serviços públicos e “serviços essenciais definidos em lei”, a edição desta norma reduzirá o alcance do “direito” em apreço. O mesmo se dirá do direito previsto no art. 165, item VI, que limita a jornada de trabalho a oito horas, “salvo casos especialmente previstos”.

Anotar-se que o surgimento destas leis não é condição para que o direito constitucionalmente outorgado possa ser fruído — como bem observou José Afonso da Silva. Tem razão o ilustre mestre. Tal direito preexiste à edição das regras infraconstitucionais. Passa-se, isto sim, que sua compustura é mais ampla neste momento e sofre compreensão ulterior, quando da produção das regras autorizadas. Daí por que Celso Bastos e Carlos Brito caracterizam tais regras constitucionais como restringíveis.

Em oposição a elas, tem-se, por exemplo, a do art. 165, item XX, que prevê a aposentadoria da mulher com trinta anos de trabalho e salário integral. Esta forma de regramento não abre espaço para que a lei venha a restringir o direito.

As normas que outorgam direitos imediatamente fruíveis e exigíveis também reclamam o seguinte discrímen: a) normas que delimitam com

exatidão o conteúdo do direito, porque a dicção constitucional se vale de expressões inelásticas, isto é, de significado preciso; b) normas que delimitam aproximadamente o conteúdo do direito, porque a dicção constitucional vale-se de expressões elásticas, isto é, de significado algo fluido e impreciso.

É do primeiro tipo a regra que defere ao trabalhador direito a repouso remunerado nos feriados civis e religiosos, estatuída no art. 165, VII.

É do segundo tipo a norma do art. 165, X, que proíbe o trabalho das mulheres e menores em indústrias insalubres e o trabalho noturno de menores.

Não seria exato considerar necessária a especificação por lei do que é indústria “insalubre” ou do que é trabalho “noturno”, para que os direitos contemplados no preceptivo referido possam, desde logo, ser havidos como imediatamente defluentes do texto constitucional e exigíveis pelo interessado. Deveras, o conteúdo das expressões insalubre e noturno pode ensejar algum questionamento, porém: sempre dentro de certos limites, vez que, em inúmeros casos, será indiscutível a insalubridade da indústria ou o caráter noturno do trabalho. Ora, desde o instante em que é reconhecível um significado central, incontroversível, da palavra, nenhuma razão existe para diferir a aplicação do preceito para o instante em que norma ulterior venha a recortar o campo de suas fronteiras mais estendidas.

Por certo é da mais indubitável conveniência que a legislação dissipe as áreas brumosas destes conceitos e precise, com rigor, o alcance exato de cada um deles. Daí não se segue, entretanto, que os interessados fiquem impedidos de fruir tais direitos — e de exigí-los, judicialmente, se desatendidos — caso os poderes públicos forem inertes na emissão das providências especificadas ou se derem aos conceitos utilizados pela linguagem constitucional dimensão inferior ao significado mínimo que podem comportar numa inteligência normal razoável.

A este propósito calham à fiveleta as lições do jusfilósofo Genaro Carrió (Notas sobre *Derecho y lenguaje*, Abeledo-Perrot, 1972, pág. 29), reportando-se à área de imprecisão dos conceitos: “*Todo cuanto podemos decir es que hay casos centrales o típico frente a los cuales nadie vacilaria en aplicar la palabra, y casos claros de exclusión respecto de los cuales nadie dudaria en no usarla. Pero en el medio hay una zona más o menos extendida de los casos posibles frente a los cuales, cuando se presentan, no sabemos que hacer*”.

Segue-se que, nada obstante existam situações fronteiriças, penumbrosas, onde proliferam incertezas, há também áreas de inquestionável certeza sobre o cabimento do conceito. Aliás, se não existissem tais áreas, as palavras seriam meros ruí-



dos sem qualquer conteúdo. Não seriam signos a dizer, significantes, e a comunicação humana tornaria-se impossível.

Logo, deflui disto, que a imprecisão ou fluidez das palavras constitucionais não lhes retira a imediata aplicabilidade dentro do campo indubitado de sua significação. Supor necessidade de lei para delimitar este campo, implicaria outorgar à lei mais força que à Constituição, pois deixaria sem resposta a seguinte pergunta: De onde a lei sacou a base significativa para dispor do modo em que o fez, ao regular o alcance do preceito constitucional?

É puramente ideológica — e não científica — a tese que faz depender de lei a fruição dos poderes ou direitos configurados em termos algo fluidos.

Outrossim, é importante realçar que, no direito privado, no direito penal ou processual, jamais se questionou caber ao Judiciário o reconhecimento das fronteiras destes conceitos fluidos, que são comuns em todas as províncias do Direito.

A respeito, vem a talho o seguinte escólio da Garcia de Enterría (*Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1974, vol. I, págs. 293-294): *"La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (que, no obstante su nombre, un tanto general, son conceptos de valor o de experiencia utilizados por las Leyes) es común a todas las esferas del Derecho. Así en el Derecho Civil (buena fe, diligencia del buen padre de familia, negligencia etc), o en el Penal (nocurnidad, alevosia, abusos deshonestos etc), o en el Procesal (dividir la continuencia de la causa, conexión directa, pertinencia de los interrogatorios, medidas adecuadas para promover la ejecución, perjuicio irreparable etc) o en el Mercantil (interés social, sobrescumento general en los pagos etc).*

Ora bem, se em todos os ramos do direito as normas fazem uso deste tipo de conceitos, sem que jamais fosse negado caber aos juízes fixar seu alcance nos casos concretos, — o que está a demonstrar a possibilidade de sacar deles uma certa significação — por que negar que possam fazê-lo quando se trata de extrair o cumprimento da vontade constitucional? Por que imaginar necessário que o Poder Legislativo disponha sobre a matéria para, só então, considerar o Poder Executivo ou terceiro obrigado a respeitá-los em matéria de liberdades públicas ou de direitos sociais?

A explicação é simples. Ainda aqui comparece uma posição ideológica, autoritária, às vezes inconsciente de que nada mais representa senão reminiscência de um autocratismo privilegiador do Estado, mera reverbação enaltecadora de prerrogativas regalias.

Ao cabo da exposição feita, cabe endereçar os

critérios sugeridos ao tema da justiça social na *Constituição*. Por força das explicações procedidas, a análise da aplicabilidade das regras constitucionais concernentes a tal matéria resulta em trabalho simples e forçosamente sintético. É mera aplicação das noções previamente esclarecidas e por isso pode ser feita com grande brevidade.

## *A Justiça social na Carta Constitucional do país*

O tema da justiça social está contemplado, sobretudo, nos arts. 160 e 165 da lei maior. Este último arrola os direitos mínimos do trabalhador no Brasil.

Ambos os preceptivos são de máxima relevância, contudo, há também outros versículos de grande significação. Sirva de exemplo o art. 162, atinente ao direito de greve, ou ainda, certos dispositivos dentro do título relativo à família, educação e cultura. Alguns deles cumprem função de assinalado realce para efetivar-se a justiça social. É o caso do art. 176, item II, que assegura gratuidade nos estabelecimentos oficiais de ensino primário e no item III estende este benefício, no ensino médio e superior, aos que provarem efetivo aproveitamento e falta ou insuficiência de recursos.

Não se pretende fazer exame exaustivo das várias disposições interessantes ao tema, porém, contemplá-las genericamente e colher algumas das mais expressivas, quais amostras demonstrativas da aplicabilidade das normas constitucionais, segundo o teor de consistência dos direitos que geram para os cidadãos.

Cumprе ressaltar que o título III da *Carta* — cuja rubrica é da Ordem Econômica e Social — abre-se com o artigo 160, o qual estabelece:

"A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a Justiça Social com base nos seguintes princípios: I — liberdade de iniciativa; II — valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III — função social da propriedade; IV — harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; V — repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros; VI — expansão das oportunidades de emprego produtivo".

Registre-se que embora o artigo fale em desenvolvimento nacional e justiça social, não privilegiou o primeiro (desenvolvimento), em relação à segunda, pelo fato de havê-lo mencionado antes. Pelo contrário, a conclusão deverá ser outra, já que os princípios arrolados privilegiam a justiça social. Vale dizer: a *Carta* impõe desenvolvimento que se faça com atenção àqueles ditames de Justiça. Este é o



modelo de desenvolvimento proposto na lei máxima. E imposto.

Deveras, a primeira observação a ser feita é a de que embora a forma gramatical estampada no preceito seja enunciativa ('ordem econômica e social tem por fim'), sua função, evidentemente, por se tratar de norma jurídica, é prescritiva. Vale dizer: expressa um comando. Semanticamente enuncia um 'dever ser'. Assim, o que nela está disposto é que a ordem econômica e social deverá realizar a justiça social e o desenvolvimento nacional e que para fazê-lo deverá obedecer aos princípios relacionados nos itens I a VI.

Em suma, o que o artigo 160 faz é obrigar, impor, exigir que a ordem econômica e social se estruture e se realize de maneira a atender os objetivos assinalados. Igualmente obriga, exige, impõe, que a busca destas finalidades obrigatórias se faça por meio de certos caminhos, também obrigatórios: aqueles estampados nos itens referidos, os quais são erigidos ao nível de princípios.

Princípio, já averbamos de outra feita, "é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiramente alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes, o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico" (*Ato administrativo e direitos dos administrados*, Editora Revista dos Tribunais, 1980, p. 87).

Sua relevância e sua supremacia sobre as normas ordinárias foram admiravelmente apreendidas por Agustín Gordillo nas seguintes luminárias palavras: "*Diremos entonces que los principios de derecho público contenidos en la Constitución son normas jurídicas, pero no sólo eso: mientras que la norma es un marco dentro del cual existe una cierta libertad, el principio tiene sustancia integral. La simple norma constitucional regula el procedimiento por el que son producidas las demás normas inferiores (ley, reglamento, sentencia) y eventualmente su contenido: pero esa determinación nunca es completa, ya que la norma superior no puede ligar en todo sentido y en toda dirección al acto por el cual es ejecutada; el principio, en cambio, determina en forma integral cual ha de ser la sustancia del acto por el cual se lo ejecuta.*

*La norma es límite, el principio es límite y contenido. La norma da a la ley facultad de interpretarla o aplicarla en más de un sentido, y el acto administrativo la facultad de interpretar la ley en más de un sentido axiológico, de valoración, de espíritu. El principio exige que tanto la ley como el acto administrativo respecten sus límites y además tengan su*

*misma contenido, sigan su misma dirección, realicen su mismo espíritu.*

*Pero, aún más, esos contenidos básicos de la Constitución rigen toda la vida comunitaria y no solo los actos a que más directamente se refieren o a las situaciones que más expresamente contemplan (Introducción al derecho administrativo, 2 ed., Abeledo-Perrot, 1966, p. 176-177).*

Eis a razão por que em outra oportunidade assinalamos: "Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra" (*Ato administrativo e...*, citado, p. 88).

Segue-se que todas as leis, decretos-leis e todos os atos administrativos hão de perseguir o desenvolvimento nacional e a justiça social e hão de pautar-se, obrigatoriamente, pelos princípios mencionados no art. 160, sob pena de serem inconstitucionais, naquilo em que traduzirem descompasso com as finalidades estatuídas e com os princípios a que se devem ater.

Outra conclusão seria impossível, salvo negando-se o próprio direito. Não há, pois, qualquer possibilidade de serem validamente produzidos leis, decretos-leis, regulamentos, resoluções ou atos concretos do Executivo se estiverem em desarmonia com as regras mencionadas.

Ora bem, quando um ato é inválido o direito o rechaça. Se nulo, o Poder Jurídico, ao apreciar uma lide, deve fulminá-lo *ex officio*; se anulável, terá de fazê-lo sob provocação da parte. Outrossim, a Administração, ao conhecer de vício em ato seu, deverá *sponte propria* ou instigada por terceiro, eliminá-lo do universo jurídico, repudiando atos nulos ou anuláveis que estejam a macular o texto constitucional.

Desde logo, o art. 82 configura como crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos que atendem contra a Constituição e, especialmente contra — entre outros valores — "o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais".

Donde, qualquer ato do Chefe do Executivo que transgrida as finalidades da Ordem Econômica e Social e viole os princípios arrolados no art. 160, ou os direitos sociais do trabalhador, aloja-se, *in abstracto*, no campo sancionado pelo art. 83, sempre que



implique atentado ao exercício destes direitos — como o “direito” de greve, por exemplo. Ademais, o art. 119, n.º II, letra e, prevê a ação direta de declaração de inconstitucionalidade quando se tratar de lei ou ato normativo, a ser movida pelo Procurador-Geral da República e julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Isto significa que a própria lei maior estabelece o dever de serem expurgados do sistema os atos normativos praticados em desacordo com suas disposições.

Mas não só isto. Em muitos casos o ato inconstitucional, sobre ofender a ordem jurídica, implicará lesão ao patrimônio público. E aí haverá lugar para a propositura de ação popular, contemplada no art. 153, § 31.

Creio que o conceito de lesão ao patrimônio público deve ser entendido dentro de balizas mais dilatadas que as reconhecidas habitualmente para seu alcance. Estamos em que procede a tese segundo a qual esta via jurídica não autoriza mera defesa do direito objetivo, independentemente de qualquer gravame ao patrimônio público. Sem embargo, não nos parece, ante a índole do instituto, que o conceito de patrimônio público deva ser considerado com vistas acanhadas ou com mirada pedestre.

Não há razão substancial para isto. Também é patrimônio público, o patrimônio cultural — que não se expressa apenas em monumentos históricos, em edificações significativas, em documentos valiosos para nossa tradição. É patrimônio cultural de um povo, também — e sobretudo — aquele que encarna valores cívicos e sociais transcendentais. Tal patrimônio expressa-se em valores espirituais, consagrados, outrossim, pelo Direito, e encarna bens tão estimáveis ou mais estimáveis que as realizações materiais nas quais se incorporaram outros interesses elevados.

O respeito à dignidade humana, estampado nos direitos sociais, é patrimônio de suprema valia e faz parte, tanto ou mais que algum outro, do acervo histórico, moral, jurídico e cultural de um povo. O Estado, enquanto seu guardião, não pode amesquinhá-lo, corrompê-lo, dilapidá-lo ou dissipá-lo.

Se, para fins de ação popular, o patrimônio ecológico — por ser o campo de ambiência humana — é reconhecido como incluso no conceito de patrimônio público, não há negar que dentro deste conceito cabem interesses ainda mais fortes, porque dizem respeito ao próprio homem e não simplesmente ao que lhe é exterior.

Então, haverá que distinguir as normas de mera organização e as normas em que se encerram bens, interesses, que são os produtos expressivos da cultura de um povo. Entre estas, indubitavelmente, encontram-se as normas relativas à justiça social.

A ação popular não é meio de defesa da legalidade *sic et simpliciter*. Porém, sendo via de defesa do patrimônio público, entendemos forçoso concluir que está plenamente juridicizada a possibilidade de atacar-se, por este meio, ato que lese este patrimônio comum do povo brasileiro: a justiça social, tal como estampada no diploma superior do país.

Feitas estas considerações de ordem geral, debruçemo-nos sobre alguns preceitos do artigo 160, em seus vários itens.

O inciso II estabelece obrigatoria a “valorização do trabalho como condição da dignidade humana”.

Esta regra não é apenas — embora também o seja — um comando para o legislador e uma diretriz inafastável quer para o Executivo, na produção de sua política econômica e social, quer para os empregadores. Ela é — mais que simples programa — fonte de direito subjetivo para o trabalhador. Quer-se dizer: qualquer ato, normativo ou concreto que traduza desrespeito à valia do trabalho como condição da dignidade humana, será inconstitucional e estará, desde logo, transgredindo direito de todos e de cada um dos indivíduos atingidos.

Donde, qualquer trabalhador pode comparecer a juízo para nular o ato assim gravoso, sem necessidade de fundar-se em qualquer dispositivo específico outro que não este mesmo, do art. 160, II.

Deveras, a carta constitucional não pode valer menos que uma lei, que um regulamento ou uma Portaria do Ministério do Trabalho.

Se o texto constitucional proclama que “a valorização do trabalho é condição da dignidade humana” e erige esta noção em princípio, vale dizer, em cânone mais forte que simples regra, ele é invocável como supedâneo imediato de uma pretensão jurídica.

É puramente ideológica — e não científica — a suposição de que este preceito necessitaria de ulteriores especificações para embasar oposição a atos descompassados com tal mandamento.

Nem se diga que está em pauta conceito vago, fluido, impreciso e por isso carente de especificação legal. Já se anotou que os conceitos desta ordem são comuns nas regras jurídicas e têm, todos eles, um núcleo significativo extremo de dúvidas. Por isso ao Judiciário cabe conhecer de seu alcance para aplicação do direito no caso concreto. Não há supor que a inteligência judicial seja, de direito, e muito menos de fato, desamparada de luzes bastantes para extrair deste preceptivo a dimensão que tem. Falece razão lógica prestante para preservar ao Legislativo a compreensão de um mandamento constitucional e a assinatura de sua amplitude.



O artigo 160, item III, decide que a propriedade terá 'função social'. Por idênticas razões, os cidadãos atingidos por atos do poder público que façam — como muitas vezes fazem — *tábula rasa* deste cânone, poderão invocá-lo para obstar atos agressivos ao comando em pauta. Havendo, como há, largos tratos de terras públicas devolutas sem qualquer utilização por decênios, é inconstitucional legitimar, por este ou por aquele meio, pessoas ou empresas abonadas, na posse ou propriedade delas, sempre que isto implique desalojar modestos posseiros que ali residam.

Cabe, em nome da função social da propriedade — que este é o mínimo de sentido atribuível à expressão — reconhecer precedência para estes na ocupação e permanência na terra. Para supeditar esta precedência basta o artigo 160, III, que é igualmente suficiente para embasar a nulidade de medidas que conflitem com a função reconhecível à propriedade. Por isso, é defesa hábil e suficiente, de direito, a invocação deste preceito para a garantia, em juízo, dos economicamente desamparados em situações desta espécie. E o Poder Judiciário estará dando cumprimento a sua missão específica se fulminar, com fundamento na carta constitucional, providências incompatíveis com o sentido daquela regra do art. 160.

Ainda aqui, a fluidez do conceito função social não é causa bastante para considerá-lo de valência nula. Recusar-lhe algum conteúdo, implicaria sacar do texto o que nele está. Corresponderia a ter como não escrito o que ali se consignou. Equivaleria a desmanchar, sem título jurídico para tanto, um princípio apontado como cardeal no sistema. Donde, no interior do campo significativo irrecusável comportado pela expressão função social é dever do Judiciário, sob apelo do interessado, fazê-lo aplicável nas relações controvertidas.

O item V do art. 160 impõe a "repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros".

É óbvio que esta regra foi prevista em benefício de toda a coletividade, mas, por isso mesmo, deve-se considerar que gera direito subjetivo público para os indivíduos — que são, afinal, os componentes da coletividade.

Não cabe, aqui, digredir sobre a noção de direito subjetivo tanto mais por ser conceito que propõe acesas controvérsias. Cabe, apenas, registrar que é preciso aturado precatório para não fazer dele, sob capa de rigorismo técnico, mero instrumento de visão ideológica desamparada de bom fomento jurídico. A observação quadra porque é de uso receber tal noção, no direito público, em termos mais estritos

do que se faz no direito privado. Forjam-se aquisições que lhe dão dimensões mais angustas que as toleradas pelas exigências contidas na índole do Estado de direito.

Às vezes, quer-se supor ausente a legitimação do administrado para assujeitar o poder público à lei, *sob color* de que a regra violada está a tutelar interesses de toda a coletividade, concebida *in abstracto* e não diretamente dos indivíduos, de onde se extrai a carência de direito subjetivo para postular judicialmente o império da norma.

Cumpra advertir — com Eduardo Garcia de Enterria — que, no Estado de direito, "*La legalidad de la Administración, no es así una simple exigencia ella misma, que pudiese derivar de su condición de organización burocrática y racionalizada; es también, antes que eso, una técnica de garantizar la libertad* (obra citada, p. 46).

Por força disto, impende reconhecer que as disposições constitucionais balizadoras da ação do Estado são mecanismos prepostos a conter certos rumos estatais, em prol dos indivíduos e a direcionar-lhe as condutas para certos rumos, em prol dos cidadãos. Donde serem, eles mesmos, indivíduos, titulares de direitos à obediência destas regras que assujeitam o poder público.

Calçado nestas premissas, temos por certo que aos administrados assiste direito de propor ação anulatória de atos — ou de política — do Executivo que favoreça o domínio dos mercados ou que concorram para o aumento arbitrário dos lucros, ou que faculte elevações injustificadas de preços controlados pelos próprios organismos estatais.

O item VI do art. 160 consagra como princípio estrutural da ordem econômica e social a "expansão das oportunidades de emprego produtivo".

Em decorrência deste preceito não pode existir validamente política econômica que deprima as oportunidades de expansão de emprego produtivo. Portanto não pode, validamente, ser desenvolvida política econômica que se oriente por uma linha geradora de retração na oferta de empregos produtivos.

Dentre as teóricas alternativas econômicas à disposição do Estado, esta é vedada. Todas as vias têm que ser percorridas, sacrificando-se, se necessário, outros interesses, para evitar-se rumo que implique ofensa aos princípios do art. 160.

É inconstitucional a eleição de caminho econômico que atente diretamente contra o objetivo de realizar a justiça social ou que agrida qualquer dos itens do artigo 160. Assim, é inconstitucional a sucessão de atos (que compõem uma política) nos



quais se assume, previamente, um resultado proibido pela carta máxima. Por chocante que seja a conclusão não há negá-la ante a clareza da regra estampada no diploma do país.

Por ser inconstitucional enveredar por caminho que leva, cientemente, à retração na oferta de emprego produtivo, qualquer trabalhador, provavelmente vitimado por esta política, pode propor ação anulatória dos atos que diretamente concorrem para o resultado proibido.

É isto que resulta do art. 160, VI, a menos que se o considere não-escrito, inexistente, de valor nenhum. Ou que se queira considerá-lo um comando originalíssimo: um comando que o comandado cumpre apenas se quiser fazê-lo: a seu talante.

Todas as regras examinadas pertencem à categoria, dantes referida, em que apenas são explicitados fins, sem indicação dos meios previstos para alcançá-los. Por isso, não chegam a conferir aos cidadãos utilidade substancial, concreta, fruível positivamente e exigível quando negada. Sem embargo, consoante deixou-se dito nos tópicos próprios, são fontes de direitos, porque têm o alcance de (a) proporcionar aos administrados a possibilidade de se oporem, judicialmente, ao cumprimento de regras e à prática de comportamentos adversos ao estatuído na Carta do País, além de (b) imporem ao Judiciário, quando da interpretação e dicção do Direito nos casos concretos, decisões que convirjam na mesma direção e sentido destes preceitos — resultando daí a proteção constitucional aos administrados.

Consideremos, agora, hipótese distinta. Examinemos regra inclusa na categoria das normas que geram utilidade substancial, positivamente fruível pelos cidadãos, porque descritiva da conduta alheia que, uma vez implementada, realiza a satisfação do bem jurídico outorgado pela carta do país.

Como visto, tais regras geram, de imediato (a) direito à fruição de utilidade deferida e (b) direito a exigí-la judicialmente, se negada.

Exemplo dela pode ser recolhido no artigo 165, I:

“Art. 165 — A *Constituição* assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: I — salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família”.

Num primeiro súbito de vista pode parecer que a regra, para ser operativa, depende de lei fixadora de critérios para definição do salário-mínimo. E pode parecer, também, que o salário-mínimo fixado pelo Executivo é indiscutível. Entretanto, nenhuma destas suposições seria exata.

Deveras: o mandamento descreve a utilidade a ser fluída — salário capaz de satisfazer as necessidades normais de um trabalhador e sua família, conforme as condições da região. A conduta devida, conquanto implícita, é decorrência imediata da textualidade da norma: pagar salário que atenda aos requisitos mencionados.

Segue-se que para operatividade do preceito nada mais é indispensável senão que o empregador efetue tal paga. Sem dúvida é de todo conveniente que a lei estabeleça critérios e que o Executivo fixe — como o faz — o mínimo devido. Nada obstante, se houvesse omissão legal ou do Executivo, caberia a qualquer trabalhador a quem fossem pago salário abaixo do indispensável para atendimento das necessidades normais, acionar seu empregador para que cumprisse o dever constitucional. E o *quantum* devido seria fixado pelo juiz da causa, que nisto exerceria função nada diferente da que lhe assiste em inúmeros casos em que, por dever de ofício, reconhece o alcance e a extensão de outros conceitos vagos e imprecisos. Assim, quando fixa o “justo preço” de uma indenização ou quando arbitra “quantia módica”, ou quando estabelece a cabível pensão alimentar “na proporção das necessidades do reclamante e dos recursos da pessoa obrigada” ou quando verifica se alguém cuidou da coisa entregue em comodato “como se sua fora”, o que está a fazer é pura e simplesmente determinar o conteúdo destas noções fluídas.

Mas não só isto. Se decreto estabelecer salário-mínimo inferior às necessidades normais de um trabalhador e sua família — como de regra, acontece — estará violando direito constitucional à paga que é devida ao trabalhador e garantida pela lei máxima (“A *Constituição* assegura aos trabalhadores...”).

Uma vez que o Estado é o responsável pela norma fixadora do salário-mínimo devido, caso viole o piso constitucionalmente imposto, haverá editado decreto nulo e se tornará o responsável direto pela diferença de valor subtraída inconstitucionalmente ao trabalhador. Assujeitar-se-á, pois, à ação de responsabilidade pelos danos que causou, sem prejuízo do direito dos trabalhadores buscarem, nas vias judiciais, mediante dissídio coletivo, o reconhecimento *in concreto* do salário-mínimo que lhes cabe por força da regra constitucional.

Deveras, não há tergiversar. Desde que a carta do país garante salário obediente a certos padrões, o trabalhador faz jus a ele. “Necessidades normais” não é conceito inapreensível. Não é expressão cabalística, de ocultismo, pertencente ao reino das coisas que escapam à compreensão humana. Aliás, se o fora, o texto maior não a haveria mencionado. Trata-se, pois, de noção acessível à mente humana.



Tudo se resume, portanto, em análise fática daquilo que compõe ou necessita compor o quadro das despesas correntes de um homem e sua família, em certa época e região, para que possam ter existência digna. Com efeito, há, com visto, no art. 160, item II, um referencial a ser computado para apreenção do salário capaz de satisfazer as necessidades normais. O versículo em tela estatui a "valorização do trabalho como condição da dignidade humana". Onde, resulta evidente que estará fora do conceito de salário capaz de atender as "necessidades normais", o salário que não compuser o suficiente para uma vida digna.

Sem dúvida, a noção do que sejam 'necessidades normais', a serem satisfeitas por um salário, comporta alguma dissensão, certa controvérsia, um *quantum* de dúvidas, pelo que não se pode, com precisão capilar, antecipar definição de fronteiras milimetricamente demarcadas. Entretanto, se isto é verdade, não menos verdadeiro é que as dúvidas e controvérsias se localizam nas franjas do conceito e não em sua zona central, nuclear.

Há um halo de incerteza, uma auréola brumosa. Todavia, esta região fluida circunda um campo central denso de conteúdo significativo, onde a intelecção se instala com firmeza. Vale dizer: há um limite dentro do qual não se poderá duvidar do uso próprio e pertinente da palavra e também um limite a partir do qual não se poderá duvidar do uso impróprio e abusivo da palavra. Ao Judiciário cabe dizer sobre isto. Ao respeito, calha uma observação postrema.

Supor que é o Legislativo, e só ele, o titular da dicção do critério sobre o que seja o salário-mínimo — e não o Judiciário — implica proferir um absurdo jurídico incapaz de resistir à mais superficial análise. E muito pior seria atribuir ao Executivo exclusividade na inteligência de qual seria *in concreto* o salário-mínimo cabível nas diferentes regiões do país.

O intérprete das normas — quem diz a verdade jurídica — não é o Legislativo, nem o Executivo, mas o Judiciário. Ora, as disposições constitucionais são normas. Assim, o titular do poder jurídico de dizer sobre elas é, pois, o Judiciário.

E em nosso sistema sua pronúncia incide quer sobre normas legais, quer sobre normas constitucionais, tanto que, qualquer juiz, *incidenter tantum*, emite juízo acerca da constitucionalidade de leis, ao decidir situações contenciosas. Além disso, entre nós, existe até mesmo a declaração de inconstitucionalidade de lei, em tese pelos Tribunais. Ademais, é próprio do Judiciário averiguar se um ato administrativo está ou não conforme às normas.

Outrossim, pretender que a invocação de uma

garantia constitucional depende de lei ou, ainda mais grave, de decreto, implicaria reconhecer maior força à lei e ao decreto que à *Constituição* — o que seria um dislate. E pretender que a definição legal existente ou a fixação específica do salário-mínimo é irrecusável, corresponderia ao dispautério de atribuir ao Legislativo ou ao Executivo o monopólio da interpretação das normas constitucionais, quando sequer lhes pertence, como função, a tarefa interpretativa.

A interpretação que o Legislativo faz da lei maior é simples condição do exercício de sua missão própria: legislar dentro dos termos permitidos. Nisto não se diferencia da interpretação das leis que o Executivo necessita fazer para cumpri-las. Porém, nem um nem outro têm a função jurídica de interpretar normas. A interpretação que fazem é itinerário lógico irremissível para o cumprimento de outras funções. Diferentemente, o único ao qual assiste — e monopolisticamente — a função de interpretar normas, para aplicá-las aos casos concretos, é o Poder Judiciário.

Por tudo isto, é irrecusável o direito dos cidadãos a postularem jurisdicionalmente os direitos que decorrem das normas constitucionais reguladoras da justiça social, captando de suas disposições, conforme caso, (a) ou a garantia do exercício de poderes — como, por exemplo, os relativos ao 'direito' de greve — ou (b) a satisfação de uma utilidade concreta a ser satisfeita pela prestação de outrem — como o salário-mínimo ou o salário-família, *exempli gratia* — ou (c) a vedação de comportamentos discrepantes dos vetores constitucionais — como a anulação de atos agressivos à função social da propriedade ou à expansão das oportunidades de emprego produtivo.

Consoante esclarecido, inicialmente, o objetivo deste trabalho não é o exame das várias disposições constitucionais atinentes à justiça social, porém a análise de seus distintos teores eficaciais. Assim, cabe, agora, apontar, sinteticamente, as conclusões emergentes, propiciadas pelo tipo de abordagem temática adotado.

### *Conclusões genéricas:*

1. Por força do art. 160 da carta constitucional, toda a ordenação jurídica do País, assim como todos os atos concretos do poder público interferentes com a ordem econômica e social, para serem legítimos, deverão estar comprometidos com a realização da justiça social.

2. As disposições constitucionais relativas à justiça social não são meras exortações ou conselhos, de simples valor moral. Todas elas são inclusi-



ve as programáticas — comandos jurídicos e, por isso, obrigatórias, gerando para o Estado deveres de fazer ou não fazer.

3. Há violação das normas constitucionais pertinentes à justiça social — e, portanto, inconstitucionalidade — quer quando o Estado age em descompasso com tais preceitos, quer quando, devendo agir para cumprir-lhes as finalidades, omite-se em fazê-lo.

4. Todas as normas constitucionais concernentes à Justiça Social — inclusive as programáticas — geram imediatamente direitos para os cidadãos, não obstante tenham teores eficáciais distintos. Tais direitos são verdadeiros 'direitos subjetivos', na acepção mais comum da palavra.

5. As normas constitucionais atinentes à justiça social podem ser agrupadas em três espécies tipológicas: (a) algumas são concessivas de poderes jurídicos, os quais podem ser exercitados de imediato, com prescindência de lei; (b) outras são atributivas de direito a fruir, imediatamente, benefícios jurídicos concretos, cujo gozo se faz mediante prestação alheia que é exigível judicialmente, se negada; (c) outras, que apenas apontam finalidades, a serem atingidas pelo poder público, sem indicar a conduta que as satisfaz, conferem aos administrados, de imediato, direito de se oporem judicialmente aos atos do poder público acaso conflitantes com tais finalidades.

6. Uma vez que os efeitos correspondentes a cada espécie tipológica eclodem de imediato, a disponibilidade dos direitos assim gerados independe de lei ulterior, mesmo quando o preceito constitucional prevê regulamentação restritiva de seu âmbito.

7. Todas as normas constitucionais atinentes à justiça social — tenham a estrutura tipológica que tiverem — surtem, de imediato, o efeito de compelir os órgãos estatais, quando da análise de atos ou relações jurídicas, a interpretá-los na mesma linha e direção estimativa adotada pelos preceitos relativos à justiça social. Assim tanto o Executivo, ao aplicar a lei, quando o Judiciário, ao decidir situações contenciosas, estão cingidos a proceder em sintonia com os princípios e normas concernentes à justiça social.

8. A existência dos chamados conceitos vagos, fluidos ou imprecisos, nas regras concernentes à justiça social não é impeditiva de que o Judiciário lhes reconheça, *in concreto*, o âmbito significativo. Esta missão é realizada habitualmente pelo Juiz nas distintas áreas do Direito e sobretudo no direito privado. Além disso, por muito fluido que seja um conceito, terá sempre um núcleo significativo indisputá-

vel. É puramente ideológico e sem nenhuma base jurídica o entendimento de que a ausência de lei definidora obsta a identificação do conceito e invocação do correlato direito.

9. Ação ou omissão do Chefe do Executivo que embargue o desfrute dos direitos sociais pode ensejar crime de responsabilidade, pois o art. 82 configura como tal o atentado contra o exercício dos direitos sociais.

10. Os direitos sociais fazem parte do acervo histórico, jurídico, ético e cultural dos povos civilizados. Integram o patrimônio cultural do povo brasileiro. Por isso se incluem no conceito de patrimônio público. Daí que sua lesão pode ensejar propositura de ação popular constitucional, com base no artigo 153, § 31.

Aplicando-se as conclusões concretas:

### *Conclusões concretas:*

1. Os indivíduos atingidos por atos do poder público ou de terceiro que amesquinhem a dignidade do trabalhador podem, com supedâneo direto no art. 160, II, impositivo da "valorização do trabalho como condição da dignidade humana", promover-lhes judicialmente a anulação.

2. Os indivíduos atingidos por atos do poder público que atentem contra a "função social da propriedade" — *verbi gratia*, desalojando de terras devolutas moradores carentes, para trespassá-las a pessoas ou entidades abonadas — podem impugná-los judicialmente, com fundamento direto no art. 160, III.

3. Indivíduos agravados por elevações injustificadas de preços controlados por organismos oficiais, podem, com fundamento direto no art. 160, IV, promover a anulação judicial das autorizações que as facultaram.

4. Política econômica que conduz, cientemente, à retração na oferta de emprego produtivo, implica frontal contradição ao art. 160, IV — que subordina a ordem econômica e social ao princípio da expansão das oportunidades de emprego produtivo. Trabalhador prejudicado por ela pode propor, com base naquele preceptivo, ação anulatória dos atos administrativos que diretamente concorrem para o resultado proibido.

5. É direito constitucional do trabalhador receber salário-mínimo capaz de satisfazer suas necessidades normais e de sua família, conforme o art. 165, I. Tal regra é operativa por si. Disposição que fixar salário-mínimo em montante inferior às necessidades de uma existência digna (art. 160, II) será nula.



Ensejará ao trabalhador a propositura de ação de responsabilidade patrimonial do Estado pela diferença de valor inconstitucionalmente subtraída. Além disso, caberá aos trabalhadores, mediante dis-

sídio coletivo, buscarem nas vias judiciais o reconhecimento *in concreto* do valor salarial mínimo que de direito lhes assiste, por força da regra constitucional.



# *Jurisdição e contencioso administrativo*

Este trabalho focalizará apenas o artigo 205 da *Constituição Federal*. Aquele que, ao sentir de muitos ilustres doutrinadores, cria verdadeiro contencioso administrativo. Ou seja: aquele capaz de produzir decisões definitivas, sem revisão pelo Judiciário. Produtor de decisões em função de litígios que não podem ser apreciados pelo Judiciário. Controvérsias às quais esse poder não teria acesso. Que seriam solucionadas, por última voz, pela autoridade administrativa.

Seu conteúdo:

“Art. 205 — As questões entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou entre umas e outras, serão decididas pela autoridade administrativa, na forma da lei, ressalvado ao acionista procedimento anulatório dessa decisão” (artigo acrescentado pela *Emenda Constitucional n.º 7, de 13 de abril de 1977*).

A jurisdição:

A exegese correta desse preceito exige palavras sobre a jurisdição.

Dizer o direito aplicável a uma controvérsia é competência que o constituinte entrega, primordialmente, ao Poder Judiciário.

Todos podem, à vista de caso concreto, aplicar dada norma a dado fato. O Poder Executivo o faz com frequência (por meio de Tribunais próprios): o particular, igualmente (basta que seja chamado pelas partes interessadas para dizer quem o direito socorre).

O *juris discere* decorre da interpretação do sistema normativo. Interpretada a norma, aplica-se ela ao caso concreto.

Vê-se, portanto, que qualquer um pode, em tese, fazê-lo. Porém, insistimos antes, essa função é entregue ao Judiciário.

Assim, para qualificá-la — tal como exercitada por esse Poder — é preciso salientar que, sobre aplicar o direito ao caso concreto, essa dicção tem a marca da definitividade. Ademais, o constituinte coloca a serviço do judiciário toda a força das instituições estatais.

Assim, se o devedor recusa cumprir decisão determinadora de pagamento e resiste ao desapossamento de bens que garantam o ressarcimento do credor, o juiz é autorizado a requisitar força policial (do Executivo) com vistas a obter o cumprimento da decisão.

Se o Governador do Estado descumprir ordem ou decisão Judiciária, a hipótese é de intervenção federal no Estado (art. 10, VI, da *Constituição Federal*).

É o Presidente da República que se recusa ao cumprimento da decisão? Autoriza-se-lhe a responsabilização (art. 82, VII, da *Constituição Federal*).

Verifica-se, portanto, que o constituinte estabeleceu um mecanismo capaz de assegurar a eficácia das decisões judiciais, meras orientações ou aconselhamentos. São normas imperativas do Estado, veiculadas por um dos seus órgãos.



Os jurisdicionados cumprem-nas porque estão obrigados, pela ordem normativa, a prestar-lhes obediência. Pena de sofrerem consequências (sanção) pelo não cumprimento.

Diferentemente, portanto, do que ocorre com as decisões do Executivo ou de qualquer particular. A estas deliberações (que também resultam do "dizer o direito") o Estado não confere instrumentos que as efetivem.

Isto porque não são definitivas. A definitividade só se opera, como dissemos, no interior do Poder Judiciário. É neste que se forma a 'coisa julgada' (art. 153, § 3º, da *Constituição Federal*). E dele não pode ser excluída nenhuma lesão de direito individual (art. 153, § 4º, primeira parte, da *Constituição Federal*).

Nem mesmo a lei — ato normativo imediatamente infraconstitucional e revestido de superior atributividade em relação aos demais — pode ensejar essa exclusão.

Não foi sem razão que o constituinte alojou a garantia de plena acessibilidade ao Judiciário no capítulo dos direitos e garantias individuais.

Ter acesso ao Judiciário significa a possibilidade de os litígios serem solucionados imparcialmente. Por alguém (ou por órgão) que não é parte no feito (*in parte*).

O julgamento imparcial, por sua vez, visa a preservar o direito individual (aqui entendido, também, o direito dos seres personalizados).

É o julgamento imparcial, ao lado da lei, como expressão da vontade geral, o fundamento do Estado de direito. Daí Balladore Pallieri ter averbado, como lembra Geraldo Ataliba, que o Estado de direito é aquele em que todos se submetem à lei e à jurisdição.

Jurisdição, portanto, é a competência atribuída a um dos órgãos do Poder (ou a mais de um) para dizer o direito aplicável a uma controvérsia, solucionando-a em caráter definitivo e podendo exigir obediência a essa solução, mediante o emprego de força institucional do Estado.

De tudo resulta a indispensável ligação entre o Estado de direito e a jurisdição. Aquele é fruto de sistema que prestigia a vontade do povo (lei) e os julgamentos imparciais (jurisdição). Difere do Estado chamado absoluto em que a lei e o desate das controvérsias provém da vontade do soberano.

Foram séculos de lutas que levaram os povos a conquistarem o direito à participação nos misteres governamentais. A tal ponto que as constituições passaram a patentear, como norma substancial-

mente constitucional, a idéia de que o poder emana do povo. Pertence-lhe. Por isso, sendo a fonte geradora do poder (do povo emana), aquele que exerce parcela dele, o faz em nome do povo. Não há possibilidade de exercício do poder que não seja emanação popular.

A *Constituição Brasileira* desdobra o preceito contido no § 1º, do artigo 1º (todo poder emana do povo e em seu nome é exercido) para revelar a existência de três órgãos exercitadores do poder. De modo que a tripartição do Poder (com a outorga, a cada que deles, de uma função preponderante) é mera consequência daquela norma substancialmente constitucional: o Poder é titularizado pelo povo.

Se é assim, há de ser sempre restrita toda interpretação que envolva o exercício daquelas funções estatais: a executiva, a legislativa e a judiciária. Porque decorrência de uma norma sem a qual o Estado não pode existir: aquela identificadora do titular do Poder. A norma primeira, reveladora da soberania, como lembra Carlos Ayres Britto.

Expressão máxima do pensamento constituinte é, indubitavelmente, o preceito que indica o senhor do Poder. Antes, o soberano; hoje (fruto de aspiração milenar), o povo.

Frise-se, portanto: um sistema normativo que entrega o Poder ao povo tem, como um de seus suportes, o exercício desse Poder por três órgãos distintos desempenhando, cada um, preponderantemente, uma das funções.

A nossa *Constituição* autoriza, no caso do artigo 205, exegese desapegada da sua literalidade para assentar-se em princípios. Daí o haveremos discorrido, introdutoriamente, sobre a jurisdição.

A lei e a administração.

Impende que outra idéia seja fixada. Aquele reveladora de que nada se faz ou se deixa de fazer senão em virtude da lei (art. 153, § 2º, da *Constituição Federal*).

Assim, no Legislativo, no Judiciário, no Executivo e nas relações particulares, a lei é a fonte impulsionadora de todas as relações que se estabelecem.

Todos agem segundo a lei. A desobediência importa sanção. O Executivo não escapa a essa regra. Seu dever é executar, administrar, dar o disposto na lei.

Para cumprir esse dever, aparelha-se de tal modo que uma parte da atividade é desempenhada diretamente, por meio de órgãos que se ligam uns aos outros pela relação de hierarquia.



Desconcentra-se a administração. Criam-se centros decisórios. Todos, porém, submetidos a um sistema de vinculação hierárquica. Não se criam pessoas. Criam-se órgãos componentes de um organismo.

De outro lado, descentraliza-se a administração. Já, agora, com vistas a agilizar o aparelho administrativo de tal arte que melhor se cumpra a vontade legal. Aqui, nascem pessoas. Seu criador é a lei. Esta é quem lhes dá nascimento atribuindo-lhes competências. A lei cria diretamente a entidade (autarquia) ou lhes autoriza a criação. O certo é que não haverá criação de qualquer entidade sem prévia manifestação legislativa.

Determina-se que o ser criado desempenhe certas atividades. Ou seja: dê cumprimento à lei, à vontade geral. Já, agora, não por meio da administração direta (com objetivos também fixados na lei) mas por intermédio de uma forma indireta, descentralizada, de administrar. É dessa atividade legal que surgem as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Não nascem do Executivo. Este lhes dá vida, atendendo, porém a comando legal. Nem desempenham competência por ele determinada. Desenvolvem misteres preceituados na lei.

Sendo assim, tanto a administração direta quanto os vários entes da indireta exercitam atividades que revelam o interesse geral. Não o do Executivo. Mas o da lei (emanação da vontade geral).

Bem por isso, podem surgir conflitos entre a pessoa política<sup>1</sup> (União, Estados e Municípios) e as pessoas administrativas ou entre umas e outras (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Conflitos de interesses. De quem? podemos perguntar. Interesses públicos, ou seja, do povo que veiculou seu desejo mediante a expedição de ato normativo.

As entidades descentralizadas constituem emanação da lei e seu dever é desempenhar funções que aquela lhe ordenou.

Tais interesses — porque públicos — não de ser defendidos pelos seres personalizados. Ao buscar preservá-los, estarão atendendo ao sistema legal que lhes deu vida.

Tenha-se presente a advertência clara e precisa de Seabra Fagundes: "administrar é aplicar a lei de ofício".

Assim, na ocorrência de controvérsia entre a União e suas entidades descentralizadas ou entre estas, os litigantes estarão defendendo, imediatamente, interesses seus, mas, mediatamente, interesses determinados pelo legislador.

Repita-se e saliente-se que os seres descentralizados não constituem mero prolongamento da administração centralizada, mas desdobramento da vontade legal.

Evidente que as administrações centralizada e descentralizada têm, no chefe do Executivo, o comandante supremo. Mas, essa chefia é caracterizada para fins administrativos. De unidade da Administração. No caso das entidades descentralizadas o controle exercido pelo Executivo visa, precipuamente, a assegurar o cumprimento dos fins assinalados pela lei. E a tutela administrativa.

Presidente, Governadores, Prefeitos não são determinadores de condutas, nem fixadores de interesses. Chefiam, para cumprir e fazer cumprir a lei. Respalda essa afirmação o art. 81, III, do texto constitucional.

Como síntese, a idéia matriz: se a administração centralizada e os seres componentes da descentralizada não de agir segundo a lei, perseguindo interesses por ela fixados, deles nascem direitos, que não são do Executivo, apenas. São do povo que os expressa por meio da lei. Eventuais ofensas a tais direitos não de ser solucionadas por juízo imparcial.

O art. 205 da *Constituição Federal* — Aqui, podemos entrar no tema central deste trabalho: o art. 205 da *Constituição Federal* não enseja a inapreciação, pelo Judiciário, das questões entre as pessoas políticas (inclusive o Distrito Federal) e as pessoas administrativas ou destas, entre si.

Em outras palavras: a garantia constitucional da jurisdição (tal como a descrevemos) alcança, também, os litígios entrevistados no art. 205 da *Constituição Federal*.

Ada Pellegrini Grinover, preocupada com a subtração desses litígios da apreciação do Judiciário, salienta que a lei instituidora do contencioso deverá necessariamente assegurar aos litigantes o *due process of law*! Ou seja, ressalta aquela jurista, "desde que assegurasse, em primeiro lugar, o juiz natural, imparcial e pré-constituído, e desde que tutelasse outros direitos processuais, como a igualdade, a defesa, o contraditório, a publicidade, o duplo grau de jurisdição" (O Contencioso Administrativo na Emenda nº 7/1977, *Revista da Procuradoria-geral do Estado de São Paulo* — P.G.E., nº 10, p. 247/279).

Embora, esteja aludindo a autarquias de regime especial, esclarece que a lei instituidora do contencioso deverá, quando menos, prever a revisão judiciária da decisão administrativa.

Kazuo Watanabe, comentando a doutrina existente a propósito do contencioso previsto no



art. 205, sustentou que o art. 205 não estabelece exceção ou limitação ao princípio do monopólio da jurisdição, pelo Judiciário.

Afirma que é "...perfeitamente possível a configuração de um conflito de interesses, de uma lide, em que de um lado se coloca a posição da autoridade administrativa sustentando um interesse ilegítimo e de outro a posição da emanção, defendendo a prevalência do interesse público". Acrescenta, que a circunstância de deixar a decisão definitiva a uma autoridade administrativa significa deixar sem controle atos ilegítimos "o que contraria o nosso sistema jurídico constitucional, de Estado de Direito, em que o próprio Estado se submete à ordem jurídica" (*Controle jurisdicional e Mandado de Segurança contra atos judiciais*, Editora Revista dos Tribunais, p. 73).

De fato, o art. 205 não subtrai o judiciário as questões nela previstas. Até porque, como antes expressamos, todos os entes estatais e paraestatais não constituem emanção do próprio Executivo (já que o art. 205 aludindo à União, Estados e Municípios está se ferindo a Administração centralizada. Também assim (no caso do Distrito Federal) mas, sim, da lei.

De toda forma é preciso explicar, interpretando o texto constitucional, qual a exata significação do art. 205, uma vez que dois argumentos poderiam levar à convicção — generalizada na doutrina — de que ali se permite a criação de verdadeiro contencioso administrativo.

São eles: a) a exposição de motivos do anteprojeto da *Emenda Constitucional n.º 7/1977* que salientou: "Embora, a nosso ver, fosse desnecessária, parece conveniente, em face da orientação dos tribunais, a consagração em preceito constitucional, de que as questões surgidas entre União, suas autarquias e empresas públicas sejam decididas, em definitivo, pela autoridade administrativa competente; b) a circunstâncias de o art. 203, que autoriza a criação de contenciosos administrativos federais e estaduais para decisão de questões fiscais, previdenciárias e relativas a acidentes do trabalho prescrever, expressamente, que não têm poder jurisdicional, o que poderia induzir o intérprete, somando a literalidade daquele dispositivo com a *intentio legislatoris*, a concluir que este tem poder jurisdicional. Assim, se a decisão prevista no art. 205 é destituída da força própria a jurisdição não haveria necessidade de alojá-la em outro dispositivo; haveria de estar presente no artigo 203 que alude a decisões desprovidas de força jurisdicional.

Em primeiro lugar, se a intenção do legislador não coincide com a norma efetivamente produzida, prevalecerá a interpretação desta e não dos desígnios

do proponente da norma. A inteligência desta, por sua vez, só pode ser alcançada mediante a interpretação de todo o sistema dela regente. Essa interpretação sistemática — já vimos — prestigia a lei e a jurisdição. Não pode ser prestigiada interpretação que vise a fazer prevalecer o desejo de quem deflagrou o processo de elaboração daquela norma.

Por outro lado, o que se deduz de todo o sistema normativo atinente aos chamados contenciosos administrativos, previstos nos artigos 111 e 203, é que o constituinte, nesse particular, conferiu faculdade ao legislador ordinário permitindo-lhe que, ao criar aqueles contenciosos, condicionasse o ingresso em juízo à exaustão da via administrativa. É o que está escrito na segunda parte do parágrafo 4.º do art. 153: "o ingresso em juízo poderá ser condicionado a que se exauram previamente as vias administrativas desde que não exigida garantia de instância, nem ultrapassado o prazo de 180 dias para a decisão sobre o pedido".

Já não ocorre o mesmo com a hipótese do art. 205. Necessariamente as pessoas ali mencionadas hão de trilhar a via administrativa antes de ingressar no Judiciário. O constituinte, nesse passo, não conferiu faculdade ao legislador ordinário. Disse que as questões ali previstas serão decididas pela autoridade administrativa, na forma da lei. Mas este dizer significa autorização para o legislador ordinário determinar o modo, o procedimento, o meio conducente à prolação da decisão administrativa. Não o autoriza — diferentemente das hipóteses do 111 e 203 — a facultar ou não, o percurso<sup>2</sup> da instância administrativa quando se tratar de litígios ocorrentes entre os seres mencionados naquele dispositivo. De modo que, para ingressar no Judiciário (quando a lei ordinária estabelecer a forma de procedimento), as pessoas arroladas no art. 205 haverão de fazer prova, com a inicial, de que percorreram a instância administrativa. Não é o legislador ordinário quem decidirá esta matéria, pois a decisão do trânsito obrigatório pelo tribunal administrativo já foi decidido pelo constituinte. Daí porque a hipótese do art. 205 foi alojada em dispositivo distinto.

Restaria examinar a ressalva que faz da parte final do art. 205. Ali se permite ao acionista procedimento anulatório da decisão proferida pela autoridade administrativa no julgamento das questões que o dispositivo menciona.

Explica-se essa preocupação do constituinte. O acionista não participa, enquanto tal, do litígio ocorrente entre uma pessoa administrativa (de que faça parte naquela qualidade) e outra entidade da Administração. A decisão poderá importar em vulneração a direitos seus. Se o dispositivo constitucional nada dissesse a propósito dessa matéria poderia o acionista, indubitavelmente, postular no Judiciário



rio a anulação daquela decisão por que em detrimento de seus interesses. Seria até absurdo supor que alguém, reconhecidamente prejudicado por decisão administrativa, ficasse impedido de sair em defesa de seu direito. Para tanto, não há necessidade da parte final do artigo comentado. A autorização já se encontra no artigo 153, § 4º, primeira parte (a lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário qualquer lesão de direito individual).

O que o art. 205 fez, nesse caso, foi garantir procedimento anulatório perante a própria autoridade administrativa. Quer isto dizer que a decisão administrativa poderá ser anulada por outra decisão administrativa mediante provocação do acionista que por ela se viu prejudicado.

Poder-se-ia argumentar com a garantia constitucional do direito de petição e de representação (art. 193, § 30). Ou seja: o acionista já teria o direito de peticionar à Administração independentemente da autorização da parte final do artigo 205.

Ocorre que são coisas distintas. A petição ou a representação não obrigam à Administração a decidir sobre o pedido ou sobre o fato de que teve ciência<sup>3</sup>.

No procedimento anulatório de que se cuida, a Administração fica obrigada a proferir decisão quanto à insurgência do acionista.

Somente esta interpretação é compatível com o sistema constitucional indicado e com a idéia de Estado de direito, que vem consagrada no § 1º do artigo 1º da *Constituição Federal*.

## Notas

1. A *Constituição Federal*, no artigo 205, alude à União, Estados e Municípios para categorizá-los como a Administração direta. Tanto que menciona conflitos com suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista (Administração indireta).

2. É sabido que a *Constituição* vigente foi várias vezes emendada com vistas à solução de casos determinados. Muitas vezes o proponente da *Emenda Constitucional* se esquece de que, produzida, passa a integrar um corpo orgânico-legal e, por isso, será interpretada em função da posição que ocupa nesta estrutura. Não se a interpreta desligada de todo o sistema.

3. Já tivemos ocasião de expor: "Na representação se dá notícia do fato abusivo para que os Poderes Públicos providenciem as medidas adequadas. Na petição se solicita, se pede medida que defenda direito. A representação visa a reprimir os abusos de autoridade; a petição visa a prevenir a vulneração a direito (daí por que por ela visa a defender direito)".

De qualquer forma ambos os instrumentos não fornecem aos seus utilizadores meios de compulsão para o seu atendimento. (*Elementos de direito Constitucional*, Editora Revista dos Tribunais, p. 236).







# Teoria organizacional: dogmática ou ideologia?

Sumário. *Introdução. A Condição humana na teoria da organização clássica e neoclássica. A Condição humana na abordagem das ciências comportamentais à teoria da organização. Implicações de uma teoria organizacional comportamentalista. Da necessidade de delimitação nas organizações.*

## Introdução

Assume-se aqui, inicialmente, que todo corpo teórico que tencione refletir a vida humana individual ou associada deve necessariamente contemplar questões fundamentais sobre a natureza e a condição humana. Na medida em que o pensamento administrativo convencional ambiciona se constituir em corpo teórico deste tipo, através de uma 'teoria de organizações' supõe-se que tais questões sejam explicitamente tratadas. Na literatura administrativa, porém, isto não ocorre. Ela tem-se limitado a aceitar acriticamente determinados modelos de homem como ponto de partida de seus exercícios teóricos. Esta falha em examinar e articular seu entendimento da condição humana prejudica o *status científico* da literatura organizacional, bem como ameaça reduzi-la à condição de ideologia.

O presente trabalho constitui tentativa de explicitar uma visão do homem implícita no pensamento administrativo clássico e neoclássico. Esta visão emergiu da tentativa de se preencherem os critérios que então caracterizavam um discurso teórico como científico.

Os requisitos para uma teoria científica da ad-

ministração necessitam, entretanto, ser repensados face aos diferentes tipos de problemas que estão a exigir a atenção dos teóricos organizacionais contemporâneos. Para tanto, é imperativo que as visões do homem, da sociedade e da ciência, implícitas no discurso administrativo, sejam descobertas e revistas

## A Condição humana na teoria da organização clássica e neoclássica

O estudo sistemático da administração é fenômeno do fim do século dezenove, início do século vinte. Aparece intimamente vinculado ao rápido processo de industrialização e ao triunfo do sistema de mercado não só como matriz da atividade econômica, mas também como arcabouço ético ao qual se amoldam comportamentos individuais e coletivos (Polanyi, 1975).

A Teoria da Administração nasce, nesse contexto, estimulada pela necessidade de as organizações economicistas se consolidarem como microsistemas sociais constitutivos da espinha dorsal de uma sociedade industrial em expansão.

É significativo, pois, que os administradores tenham precedido às teorias da administração. Não causa espécie, por isso, o fato de que a teoria administrativa clássica tenha sido escrita por executivos e administradores de organizações que, já em fins do século dezenove, haviam se tornado atores dominantes de uma sociedade industrial de mercado. A necessidade de um conjunto sistemático de idéias que orientasse a prática organizacional era cada vez mais sentida.



Organizações proliferavam e atingiam novos níveis de complexidade. Conhecimento sistemático, que fosse relevante para a condição operacional dessas organizações, praticamente inexistia. Partindo quase do nada, baseados tão-só em sua experiência pessoal e bom senso, os primeiros administradores preocuparam-se em construir os princípios necessários a uma melhor manipulação das funções administrativas. A emergência de uma literatura foi, portanto, em essência, um ato visceral de necessidade e não de reflexão.

A origem gerencial da maioria dos administrativistas da primeira geração influenciou profundamente o tipo de questões por eles suscitadas. Sua visão da organização era a de uma entidade que compreendia tecnologia, tarefas e seres humanos em combinações diversas. Esses três elementos eram considerados partes inter-relacionadas de u'a máquina e, como tal, deveriam ser fiscalizados e coordenados de forma a assegurar perfeito funcionamento. Para os administrativistas pioneiros o homem consistia em mais um fator de produção ou, tão-só, em instrumento de realização do objetivo básico de mecanizar o *output* organizacional.

Nem todos os teóricos administrativos clássicos, porém, eram profissionais da administração. Desta forma, o elemento biográfico por si só não é suficiente para explicar a preponderância de preocupações instrumentais nesse estágio inicial da teoria da organização. Pensadores como Luther Gulick e Elton Mayo compartilhavam daquele interesse instrumental dos seus colegas profissionais, praticantes da administração. Uma pista para esclarecer a razão pela qual essa comunhão de pontos de vista se tornou possível pode, talvez, ser buscada no clima de opinião prevalecente na ciência social da época. O cientificismo, isto é, a crença no modelo das ciências físicas como o exclusivo determinante da confiabilidade do conhecimento era o elemento principal deste clima de opinião. Outro elemento, também básico neste contexto, era o arcabouço ético utilitarista característico da sociedade de mercado. Aliás, o cientificismo, como filosofia da ciência, e o conceito utilitarista do homem e da sociedade remontam ao século dezessete e emergem de forma especial no trabalho de Francis Bacon e Thomas Hobbes. Ambos os temas foram sublinhados pelo *Iluminismo* francês do século dezoito e eram caros ao movimento positivista do século dezanove, bem como ao positivismo lógico do século vinte.

A aceitação ampla, pelos cientistas sociais, de uma visão de mundo utilitarista gerou um tipo de teoria social que legitima a sociedade industrial e considera o perfil psicológico necessário à viabilização dessa sociedade como equivalente à natureza humana.

Se devido à sua exclusiva preocupação com o lado técnico da organização, ou se devido à aderência irrestrita e acrítica das forças intelectuais e sócio-econômicas da época, o fato é que os fundadores dos estudos organizacionais postaram-se diante das organizações com a atitude característica dos cren-tes. A produtividade industrial desejada só poderia ser atingida através do perfeito funcionamento dessas novas unidades de trabalho: as organizações de natureza econômica. Assim sendo, a visão dos primeiros cientistas organizacionais estava confinada às organizações econômicas e comprometida com os requisitos funcionais da produtividade.

Na medida em que propunham esta visão organizacional, os pioneiros da teoria organizacional estavam meramente refletindo o modelo econômico do homem. É também significativo que a busca por uma ciência da administração era desenvolvida dentro dos limites de um quadro de referências científicas. Os administrativistas da primeira geração, em virtude de seu instrumental teórico e interesses, também não estavam em posição de questionar a matriz mecanicista tão influente naquela época.

O que se quer apontar aqui é que qualquer corpo sistemático de conhecimento que trate do fenômeno organizacional não pode evitar suposições básicas sobre o homem e sobre a natureza da investigação científica. A teoria organizacional clássica serve como um bom exemplo. Nela encontram-se freqüentes referências ao homem como um ser calculista, racional, egoísta, utilitarista, competitivo, manipulativo e operacional (Ramos, 1977: 242). Esses pressupostos sustentam o argumento de que o homem precisa de severo controle e disciplina para que se assegure de que seu comportamento não confronte as prioridades organizacionais. Os clássicos acreditavam que, através de controles e incentivos adequados, pode-se conduzir o indivíduo a visualizar os seus interesses e os da organização como coincidentes. Aliás, esta era a essência do apelo de Taylor a uma 'revolução mental'.

É chegado o momento de se tratar com atenção a escola de pensamento administrativo que se convencionou chamar de 'Relações Humanas'. Evidentemente, Mayo e seus associados deram contribuição significativa aos estudos organizacionais, na medida em que transcenderam a orientação estritamente economicista do chamado 'grupo da administração científica'. Um estudo mais detido, porém, revela que as célebres pesquisas de Hawthorne resultaram, antes de mais nada, no preenchimento de alguns vazios do *taylorismo*, nunca se constituindo em contestação, baseada num diferente conjunto de suposições e valores, à corrente da administração científica. A escola de 'Relações Humanas' identificava-se com a gerência das organiza-



ções e tentava contribuir para seu sucesso ao propor técnicas capazes de superar situações de conflito. Também se pensava que havia sido encontrada melhor forma de aumentar o nível de satisfação dos empregados, e com isto o nível de produtividade, através da satisfação das necessidades psicossociais de um homem concebido como um ser essencialmente reativo. A escola de 'Relações Humanas' evidenciou, simplesmente, a existência de uma dimensão social a influenciar o comportamento de empregados fundamentalmente calculistas.

A forte influência que os conceitos contemporâneos do homem exerceram nas escolas de Administração Científica e de Relações Humanas só encontrou paralelo no impacto que os conceitos contemporâneos de ciência causaram no pensamento administrativo. Ambas as escolas manifestaram sensibilidade a tal impacto através do respeito demonstrado pelo modelo das ciências físicas, pela sua busca por princípios universais, pela subscrição de um conceito tosco de validação empírica e pela preocupação com formulações estritamente operacionais. O esforço feito pela escola de 'Relações Humanas' em trazer a psicologia empírica ao estudo das organizações foi especialmente significativo na medida em que se estabeleceram as bases para a abordagem posterior e mais sofisticada da ciência comportamental à teoria organizacional.

Apesar da ingenuidade que, em retrospectiva, pode ser atribuída à maneira pela qual os primeiros teóricos da organização aceitaram passivamente os valores dominantes de sua época, há que se observar que esta aceitação é compreensível dado o *background* e a agenda desses administrativistas pioneiros. Afinal, não tinham muitos motivos para duvidar da universalidade dos pontos de vista que haviam internalizado. Senão, veja-se: no início deste século a visão mecanicista do homem informava influentes posturas intelectuais (não se tratava de uma maneira de descrever a natureza humana restrita apenas a um pequeno círculo de pensadores); a crença em uma inata tendência possessiva do homem era, por outro lado, mais uma ideologia a determinar o entendimento que o indivíduo médio tinha de si mesmo; entre o *ethos* do mercado, articulado como visão do mundo por inúmeros escritores, e a estrutura sócio-econômica da incipiente sociedade industrial, existia uma relação simbiótica: o primeiro provia com legitimação histórico-filosófica a estrutura, declarando-a absolutamente compatível com a substância mesma do homem; e a intrincada rede de interações humanas, geradas pela expansão do arcabouço industrial-mercadológico, tendia a gerar credibilidade para o conceito utilitário do homem e da sociedade.

No final do século, quando parecia não haver

nenhuma alternativa séria à ontologia *neo-hobbesiana* então prevalecente, qualquer oposição a ela teria sofrido sérias críticas, eis que a visão do homem como um ser por natureza ganancioso e aquisitivo fornecia a roupagem filosófica necessária às transformações sociais que estivessem em curso. McPherson (1972: 54) categoriza de forma clara essa conceituação do homem através da expressão 'individualismo possessivo'. O individualismo possessivo é o conceito que caracteriza a natureza humana na sociedade de mercado. O individualista possessivo é uma criatura altamente competitiva que busca transferir para si algo de que os outros têm. Preocupa-se constantemente em superar seu sentimento de privação relativa. Era essencial, pois, descrever o homem desta maneira para que a economia de mercado prosperasse e a expansão industrial se efetivasse. É natural, portanto, que os pioneiros do pensamento administrativo não questionassem as verdades consensuais do seu universo. Devido a suas preocupações com questões operacionais (distantes por conseguinte das disputas filosóficas), era mais do que razoável que os fundadores dos estudos administrativos adotassem como base de suas idéias o *ethos* utilitarista de seu tempo.

Na medida em que, guiados pela sua experiência imediata com organizações industriais, os teóricos administrativos pioneiros tiveram a oportunidade de observar casos de comportamento individual que confirmavam sua concepção de uma natureza humana essencialmente gananciosa e infinitamente aquisitiva. Entretanto, esses comportamentos resolvam muito mais a composição da força de trabalho e o *status* do trabalhador na organização do que uma matriz originária da natureza humana. Nas primeiras duas décadas deste século, muito dos trabalhadores em países industrializados eram imigrantes com a preocupação primária de melhorar seus ganhos econômicos, ainda que para isto tivessem que se sujeitar a serem tratados como máquinas. A ausência de um movimento sindicalista forte exigia que cada trabalhador tratasse de seus próprios interesses, fato este que fortalecia a posição dos administradores ou gerentes nas relações industriais.

O comportamento típico de um trabalhador médio, preocupado com a sobrevivência, parecia se adequar às pressuposições apriorísticas dos administrativistas clássicos.

Há também que se levar em conta que a auroa do pensamento administrativo surgiu numa época em que as organizações economistas apresentavam impressionantes êxitos e eram vistas como o arranjo de trabalho mais eficiente e produtivo. A produção em massa e economias de escala relacionavam-se diretamente com precisão e capacidade empresarial. Os fatores de produção, incluín-



do o trabalho, deviam ser articulados de sorte a servir no molde organizacional e processados de maneira a gerar o produto desejado. A administração deste novo aparato de produção evidentemente não podia dar atenção aos custos humanos envolvidos em tal processo produtivo. A fascinação pela eficiência e a abundância, que subitamente se tornou possível com a revolução organizacional, eclipsaram qualquer preocupação com os efeitos a longo prazo na sociedade e na psicologia da organização humana.

É importante notar que ao sucesso sem precedentes das organizações correspondia o êxito ímpar de uma ordem industrial da qual essas mesmas organizações eram partes integrantes. Nos Estados Unidos (o verdadeiro berço da teoria organizacional), as primeiras três décadas deste século foram um período de expansão e consolidação industrial. O industrialismo era amplamente considerado como testemunho de superioridade da sociedade ocidental sobre outras partes do mundo, ainda agrárias. O dinamismo e a vitalidade da nova ordem conduziram à sistemática incorporação de um número cada vez maior de aspectos da vida individual e coletiva no arcabouço de valor ínsito às relações de mercado.

A violência e a rapidez com que o industrialismo se impôs diminuiu consideravelmente a habilidade dos que presenciavam esse processo em identificar algumas de suas conseqüências negativas. A abundância gerada pela sociedade de mercado esvaziava qualquer tentativa de se pensar criticamente sobre ela. Com exceção de alguns pensadores europeus, os participantes na nova ordem estavam mais preocupados com sua consolidação do que em averiguar o preço que ela exigia da humanidade.

John Ruskin (1967), por exemplo, foi um dos poucos a oferecer penetrante crítica da nova ordem e a tentar iluminar o seu lado negativo. Preocupações com temas como alienação, anomia e perda da individualidade passaram a merecer a mesma atenção só muito mais tarde. A preocupação fundamental à época consistia em superar a escassez. Neste contexto, o foco das análises administrativo-organizacionais concentrava-se apenas na face otimista de uma civilização que gravitava em torno do 'mundo dos negócios'. Uma vez que organizações complexas eram de significância estratégica para a produtividade industrial, o pensamento administrativo de então comungava da mesma visão 'negocial' do mundo.

Foi precisamente esta identificação com uma visão do mundo que não encontrava nenhuma resistência séria que tornou possível aos teóricos organizacionais da época aspirar por uma ciência da administração construída através da observância das re-

gras gerais válidas para pesquisas ou investigações sistemáticas. As organizações eram reconhecidamente sistemas instrumentais internacionais, que operavam sob normas de eficiência e economia. Como tal, nada que esses sistemas exigiam de seus componentes se considerava impecado. Todos os ajustamentos que os indivíduos tinham que fazer para assegurar a disciplina e controle adequados eram tidos como absolutamente consistentes com a verdadeira natureza humana, e os benefícios esperados, supunha-se, de longe superariam custos eventuais.

Em síntese, os primeiros administrativistas estavam seriamente engajados no desenvolvimento da nova ciência que ajudaria na obtenção de níveis de produtividade mais elevados.

As mesmas razões que dificultaram aos teóricos organizacionais clássicos perspectivar um universo para além dos limites de sua era também repercutiam na visão dos neoclássicos. Não há dúvida de que Chester Barnard e Herbert Simon demonstraram um nível de consciência sobre as complexidades a serem enfrentadas pela teoria organizacional jamais atingido por seus predecessores. Essa consciência ressoava em seus esforços de alçar as fronteiras do pensamento administrativo a novos platôs de refinamento, consistência e relevância. Inesquecível avanço conceitual e operacional pôde ser atingido através da introdução de temáticas novas: comunicação organizacional, requisitos para uma efetiva relação de autoridade, as zonas de indiferença do trabalhador, o papel estratégico do processo decisório, os limites da racionalidade e o policentrismo dos objetivos organizacionais (Barnard, 1971; Simon, 1976).

Barnard e Simon estavam numa posição melhor para questionar variáveis específicas do pensamento clássico. Permaneciam, porém, dentro do mesmo arcabouço de valor no qual se movimentaram os primeiros administrativistas. Ambos, na verdade, parecem sugerir que seus predecessores falharam na tentativa de construir um corpo de conhecimento que pudesse efetivamente viabilizar aquele arcabouço de valor. Veja-se a esse respeito as críticas de Simon à concepção que os clássicos tinham de ciência, princípios e racionalidade humana. Observe-se, todavia, que essa crítica foi eliciada pelo esforço em direção a um cientificismo mais puro, através de uma observância formal aos ditames metodológicos do positivismo lógico. Simon é considerado o teorista que desafiou e alterou com sucesso o pensamento organizacional. Isto, contudo, torna-se apenas parcialmente verdadeiro no momento em que se especifica a natureza e o escopo do desafio lançado por Simon à ciência administrativa. Herbert Simon jamais questionou os fundamentos do pensamento clássico, mas apenas a habilidade desse



pensamento em cumprir sua própria agenda. A concepção de um homem infinitamente aquisitivo por natureza e o modelo das ciências naturais permanecem como presunções intocáveis no 'comportamento administrativo'.

Para Barnard e Simon, a evidência dos comportamentos individuais apontava inexoravelmente para uma natureza humana infinitivamente aquisitiva. O comportamento do homem, dizia-se, era influenciado pelas co-variáveis estímulo-contribuição e o cálculo das consequências (intrínsecas às relações de troca) era visto como o elemento capaz de aglutinar os indivíduos e ligá-los à organização. Não permanecia nenhuma dúvida sobre qual das partes é mais importante na relação entre o homem e a organização. A última engolfa a primeira numa rede de dominação sustentada por intenso endoutrinamento (Barnard, 1971: 233). As organizações têm, nesse contexto, personalidade própria que submete e conforma as personalidades individuais. Afinal, organizações formais representam um nível de racionalidade inatingível por indivíduos...

Os pensadores neoclássicos não podiam ter questionado seriamente os fundamentos ontológicos do pensamento administrativo clássico, ou mesmo a tarefa puramente funcional dos estudos administrativos, tal como foi estipulada pelos clássicos. O contexto intelectual e sócio-econômico que influenciou os primeiros administrativistas ainda prevalecia quando os neoclássicos deram sua contribuição. O positivismo lógico e a preocupação com a necessidade de se seguir o modelo das ciências físicas na pesquisa social dificilmente poderiam merecer reparos dos cientistas sociais. As organizações eram admiradas pela sua capacidade produtiva e a sociedade industrial continuava com sua metamorfose em direção a estágios mais avançados com muita autoconfiança e crescente fé em sua finalidade histórica. Qualquer corrente intelectual não alinhada ao cientificismo e ao *ethos* do mercado teria pouca ou nenhuma chance de aceitação. O grande desafio à teoria organizacional era ser mais rigorosamente científica, de acordo com os padrões de cientificidade da época, e isto significa melhor aderência a um conceito mecanístico do homem.

A maioria dos principais trabalhos associados com a fase neoclássica do pensamento administrativo estavam prontos por volta de 1950. Essa data marca o fim de um tempo em que era possível para os teóricos administrativos legitimar a dominação organizacional e buscar construir proposições teóricas, bem como estratégias motivacionais, capazes de ajudar as organizações a conformar o indivíduo às suas imagens. Marca também essa data o fim de uma fase em que o conformismo e a mera operacionalidade eram os pontos de partida para o

corpo de conhecimentos que lidava com organizações. Emergentes dissonâncias de comportamento organizacional, já começavam então a dificultar a defesa dos pressupostos sobre os quais a psicologia mecanística da teoria administrativa convencional se baseava.

O fim da fase neoclássica da teoria organizacional é um marco significativo na evolução do pensamento organizacional, eis que assinala uma mudança significativa nas relações entre a teoria e as prementes questões que emanavam do seu universo fenomênico. Na primeira metade do século, os estudos organizacionais extraíam seus pressupostos de determinadas visões do mundo e modos de pensar, bem como se desenvolviam em harmonia com as idéias e eventos característicos da época. Fissuras, porém, começam rapidamente a ocorrer nesse universo. Velhas crenças cambalearam. De súbito, tomou-se consciência que a ética industrial-organizacional é restritiva e ameaça reduzir o homem à mera extensão funcional de um complexo maquinário impessoal. Cientificismo, positivismo e empiricismo foram alvos de pesados ataques e acusados de desprezarem dimensões valiosas da experiência humana sob o pretexto de que não eram essas dimensões possíveis de estrita quantificação e mensuração. Alguns teóricos organizacionais mais bizarros ousaram, inclusive, anunciar o declínio da ética protestante e revisionisticamente passaram a descrever o homem organizacional como alienado, manipulado, exaurido e vazio (Whyte, 1956). Os problemas humanos, intrínsecos ao processo de industrialização, vieram à tona. Abrangiam aspectos os mais variados, tais como a ruptura da família, a erosão das bases tradicionais da comunidade, deterioração da qualidade de vida (especialmente em áreas urbanas) e o desperdício resultante de um insaciável consumismo. Havia, também, a ameaça de uma sociedade dominada pela tecnologia, onde pressões no sentido de padronização e conformismo faziam periclitar a individualidade. Pela primeira vez descobriu-se que os recursos eram esgotáveis, a natureza, poluível, o indivíduo, despersonalizado e a multidão, solitária (Slater, 1976; Riesman, 1961). Um crescente senso de crise afastou antigas certezas.

O desafio era demasiadamente grande para que os teóricos organizacionais não respondessem. E a resposta começou a aparecer a partir da metade dos anos cinqüenta. Essa resposta tem tomado muitas formas e coberto aspectos estruturais e humanos do fenômeno organizacional. Organizações matriciais, administração por objetivos, organizações não-hierárquicas, desenvolvimento organizacional e a abordagem humanística são alguns dos termos que emergiram com essa resposta. Entretanto, três décadas depois de iniciar uma resposta ao novo desa-



fio, a teoria organizacional ainda não superou os preconceitos característicos de seus anos de formação. De fato, muitas das soluções oferecidas pela literatura contemporânea ao problema da crescente tensão entre o homem e as organizações complexas são por demais simplistas. Se esta situação não for corrigida, a teoria organizacional está ameaçada de degenerar numa dogmática que sustenta o domínio da organização sobre o indivíduo.

### *A condição humana na abordagem das ciências comportamentais à teoria da organização*

A abordagem da ciência comportamental à teoria da administração caracteriza-se, de uma forma geral, como um esforço no sentido de facilitar a adaptação das organizações às mudanças ambientais violentas. Parte-se do argumento de que tais adaptações ou ajustes são hoje requisitos de sobrevivência e de que eficiência e eficácia podem ser aumentadas através de uma preocupação genuína com o elemento humano da administração.

Os teóricos organizacionais de orientação comportamentalista parecem ter reconhecido a importância dos conceitos que se têm sobre o homem na direção e substância dos estudos administrativos. Estes teóricos têm criticado seus colegas mais antigos por adotar uma visão negativa do homem. Clamam, pois, por perspectiva que realce os aspectos mais positivos da natureza humana, em especial o potencial de autodireção que o homem detém. A noção de uma 'hierarquia de necessidades', de Abraham Maslow, e a 'Teoria Y', de Douglas McGregor, refletem consciência clara de que a mudança de foco na teoria organizacional deve-se fundar numa diferente postura com relação ao homem.

Os temas sugeridos por Maslow e McGregor foram perseguidos por uma multitude de outros autores tais como Chris Argyris, Warren Bennis e Edgar Schein. Argyris trabalha muito com o conceito de competência interpessoal, ao passo que Bennis enfatiza a noção de saúde organizacional e Schein argumenta que o homem deve ser entendido como um ser complexo, cujas necessidades vão desde as mais básicas até as associativas e psicoexistenciais. Estes três nomes supracitados são centrais à corrente do Desenvolvimento Organizacional, a qual atraiu tantos outros teóricos e práticos na busca da melhoria do ambiente humano na organização.

Na esteira da influência da ciência do comportamento na organização surgiram as *communication-centred interventions* bem como as *process-oriented awareness strategies*. Técnicas de laboratório e *sensitivity training* ganharam importância ao ofere-

cer a possibilidade de os empregados participarem totalmente em organizações sempre descritas como 'dinâmicas' ou 'auto-renováveis' ou, ainda, em 'constante mudança'.

Embora reconhecendo a existência de muitas variações na abordagem comportamentalista à teoria da organização, é possível distinguir um conjunto de temas que são comuns aos membros dessa escola. É digno de nota o fato de que a maioria desses temas centra-se no indivíduo e na sua relação com a organização, bem como na lógica inquisitiva através da qual o conhecimento relativo àqueles dois primeiros temas é gerado. Veja-se, por exemplo, que ao contrário do que os cientistas organizacionais pré-comportamentalistas acreditavam, os adeptos das ciências comportamentais afirmam ser o homem criativo, dinâmico, ousado e ansioso pela auto-realização.

É surpreendente, contudo, que, apesar da importância que outorgam ao conceito de auto-realismo, os teóricos organizacionais comportamentalistas não ofereçam qualquer explicação formal de 'auto-realização'. Sugerem, é verdade, que a ocorrência de 'auto-realização' em organizações complexas é possível e desejável. É nesta linha de pensar que deve ser entendido o lamento da assim chamada escola humanista de que o tipo de teoria organizacional do passado não desse lugar a considerações sobre uma tendência humana tão importante quanto esta da 'auto-realização'. Nesse contexto, entende-se bem por que a tarefa imediata do administrativista seria a de construir matrizes teóricas capazes de acomodar a busca do homem pela auto-realização em confins organizacionais (Robert Tanenbaum e Sheidon A. Davis, 1969).

Tal tarefa, assim definida, implica na aceitação de importante pressuposto, qual seja: a organização é a arena adequada para a auto-realização. Os comportamentalistas não encontram razão alguma pela qual o amplo potencial de crescimento e realização humana não possa se desdobrar no bojo de uma organização. Reconhece-se, sem dúvida, que organizações específicas possam ter restrições estruturais ou comportamentais que impeçam o crescimento individual. Mas o desafio que os comportamentalistas afirmam estar enfrentando é exatamente o de diminuir e mesmo acabar com tais restrições. O homem comum, dizem eles, deseja envolver a totalidade de seu ser na organização. Este desejo deve ser encorajado dado o papel cêntrico do fenômeno organizacional na sociedade moderna.

Atente-se, porém, avisam os comportamentalistas, para o fato de que o fracasso institucional em possibilitar aos indivíduos sua auto-realização na organização conduz a reações doentias, tais como distanciamento, apatia e alienação. As organiza-



ções, afirmam eles, desperdiçam desavisadamente importantes porções de energia humana disponível.

Para os comportamentalistas, a culpa pela alienação e a inabilidade institucional que impede o crescimento individual são fundamentalmente atribuídas à hierarquia. Se por muito tempo a hierarquia foi a pedra angular das principais escolas de *design* organizacional, tornou-se, a partir do enfoque dado pela ciência social comportamental, um tipo de arranjo paquidêmico que impede a livre comunicação entre seres humanos maduros e cria sentimentos de competitividade, insegurança e ambição. Para piorar as coisas, a hierarquia é inadequada para enfrentar um mundo turbulento e em constante mudança. As normas de eficiência e eficácia não podem mais ser viabilizadas através de estruturas convencionais, eis que requerem estruturas não-hierárquicas, horizontais, fluídicas e temporárias. A deposição da hierarquia como categoria-mãe do desenho organizacional conduz, segundo os teóricos organizacionais comportamentalistas, a um novo tipo de organização, onde a disponibilidade individual, confiança, autenticidade e realização prevalecerão e contribuirão positivamente para a consecução dos objetivos organizacionais. Uma vez que se remova o tipo de estrutura causadora de alienação, altos níveis de envolvimento e auto-estima são gerados nos funcionários ou empregados, contribuindo, assim, para que eles se sintam vinculados à organização.

O indivíduo que é capaz de se realizar num contexto organizacional é percebido pelos comportamentalistas como um inter-relacionado complexo motivacional. O problema da teoria administrativa convencional, dizem eles, está em sua visão de motivação humana restrita a incentivos da natureza econômica. Os esforços de pesquisa da ciência comportamental podem conduzir a novos canais de motivação nunca antes compreendidos. Associadas, por exemplo, de forma íntima à recentemente descoberta necessidade de auto-realização, estão as necessidades de ascensão, aprovação e de recompensas psíquicas pelo trabalho realizado. Na medida em que a área dentro da qual presume-se que a motivação humana ocorra é interpretada em termos de preferências sociais institucionalmente induzidas e individualmente internalizadas. Normas sociais, relações de troca e campos de força são, nesse contexto, apresentados como um exaustivo arcabouço explanatório da conduta humana (French, 1973: 48).

Os comportamentalistas argumentam ainda que é possível e desejável aumentar a motivação dos empregos. Isto pode ser feito através de treinamento e de oportunidades de aprendizagem que ensinam os participantes a valorizar a lutar por índices altos de produtividade e realização. Entretanto, para

que o treinamento motivacional atinja seus objetivos, é necessário que se fundamente na necessidade de maximizar a adequação entre o indivíduo e a organização, pois de outra forma pode conduzir à insatisfação. Isto implica um esforço para não conduzir programas motivacionais em áreas que estejam além da capacidade de cooptação da organização. Manifestações comportamentais que denotem aumento de motivação devem sempre servir às prioridades da corporação.

O interesse das ciências comportamentais em 'motivação' faz parte de sua proposta de 'auto-realização' através de envolvimento organizacional. Essas duas variáveis e seus derivativos compõem volumosa literatura, a qual, por sua vez, segue uma lógica específica de investigação que é levada a cabo pelas ciências sociais. Uma breve menção sobre algumas das premissas metodológicas das ciências sociais é, neste ponto, necessária. Talvez a mais importante dessas premissas metodológicas se explicita na perseguição de um tipo de exatidão que é sempre associada com o modelo das ciências naturais. O estudo do comportamento organizacional deveria seguir, portanto, a direção apontada pelas ciências físicas e biológicas e observar as normas da metodologia científica (Luthans, 1973: 76). Todos os esforços precisam ser dirigidos no sentido de serem atingidos os marcos da ciência, isto é, procedimentos públicos, descobertas replicáveis, desenvolvimento cumulativo e capacidade de predição. Do ponto de vista da ciência comportamental, teorias necessitam basear-se em fatos empiricamente verificáveis e observáveis, bem como em unidades mensuráveis de informação. Em seu esforço para seguir tais critérios, os cientistas comportamentais dirigem seu foco para eventos padrões conhecidos e para uma dinâmica que ajude a explicar comportamentos individuais e grupais (French, 1973: 47).

Como o parágrafo anterior revela, as ciências comportamentais concentram-se em estudos empíricos psicológicos e sócio-psíquicos. Mais importante, porém, do que qualquer conjunto de conclusões baseadas em pesquisas empíricas é a crença dos comportamentalistas na autoridade do modo empírico de investigação como a fonte última de conhecimento válido sobre o comportamento humano. Os cientistas comportamentais freqüentemente fazem alusão à relatividade de suas conclusões, eis que elas estão sempre a depender de um tratamento empírico mais compreensivo (Argyris, 1964). A esse respeito, aliás, é interessante notar que os comportamentalistas subscrevem geralmente uma definição estreita de validade empírica, equacionando-a à percepção sensória. Esta posição ínsita à filosofia de Hume e de outros empiricistas britânicos tende a desconsiderar experiências humanas mediatas, na



medida em que são incompatíveis com o método científico de conhecer (Husserl, 1970: 115-7).

Uma dimensão importante da lógica de investigação das ciências comportamentais consiste no objetivo ao qual servem os resultados da pesquisa, isto é, a literatura comportamental parte normalmente da idéia implícita de que suas descobertas sempre servem aos interesses tanto do indivíduo como da organização, e que, uma vez desencadeados certos processos de mudança, tais interesses se tornam complementares. Não se questiona, nesse contexto, que a intrincada rede de relações de poder que caracteriza as organizações formais, sejam elas hierárquicas ou não, possa utilizar técnicas comportamentais no sentido de assegurar o domínio e a manipulação do indivíduo. Em suma, a maioria dos cientistas comportamentais parece compartilhar da crença ingênua de que organizações se tornam benevolentes com a simples adoção da nova postura por eles preconizada.

### *Implicações de uma teoria organizacional 'comportamentalista'*

A abordagem das ciências comportamentais à teoria das organizações, tais como foi descrita neste trabalho, merece cuidadosa análise.

Antes de mais nada, é mister enfatizar que a noção de auto-realização como o clímax da experiência individual não foi descoberta pelos teóricos organizacionais e muito menos emergiu das pesquisas organizacionais. O conceito de auto-realização aparece pela primeira vez na obra de Carl Gustav Jung como parte de sua análise do processo pelo qual o eu atinge sua expressão plena. Auto-realização em Jung consiste na tendência humana de gerar experiências que representam, em grau elevado, a expressão livre de finalidades e capacidades individuais. Essas experiências viabilizam-se num contexto que não requer que o indivíduo leve em consideração imperativos objetificados. Auto-realização relaciona-se intimamente com o processo de individualização, o qual, enquanto experiência de crescimento, representa ao mesmo tempo diferenciação e mistura harmoniosa de todos os aspectos da personalidade total do homem (Hall e Lindsey, 1970: 88). Auto-realização é uma metamorfose individual, não uma metamorfose coletiva; envolve o que há de único da estrutura psíquica de uma pessoa: seu senso de identidade, passado, presente e intencionalidade. Não é possível tentar-se entender auto-realização nos termos imanentes a situações estritamente seculares e sociais. Jung emprega linguagem metafísica quando se trata do tema e diz explicitamente que o processo de realização culmina em 'transcendência'.

O conceito de auto-realização em Maslow acusa a influência de Jung. Depois de Maslow, este conceito foi popularizado pelos pesquisadores da ciência comportamental e tornou-se o centro da teoria organizacional 'humanística'. Presumiu-se sempre (nunca se demonstrou) que auto-realização é possível e recomendável em contextos organizacionais. Na verdade, parece que o mero despertar de certos teóricos administrativos para a existência de uma tendência humana à auto-realização foi o suficiente para se concluir que a organização formal é ou deve ser o lugar para essa tendência se manifestar. A idéia de que a auto-realização é possibilidade exclusiva do homem enquanto indivíduo e não enquanto componente organizacional nem passou pela cabeça daqueles administrativistas, quanto menos por eles examinada. Um exame criterioso desta questão exige que se investigue a natureza das organizações formais e os limites de envolvimento que o homem deve guardar em relação a elas.

Organizações formais são, em essência, entidades artificialmente criadas, cujo *design* objetiva possibilitar àqueles que as dirigem a consecução de determinados fins. Isto não significa que outros membros da organização não possam, simultaneamente, atingir outros fins. A perseguição de outros fins, ou objetivos distintos, deve porém obedecer os limites ditados pela superveniência dos objetivos institucionais. Em outras palavras, as organizações são instrumentos usados para servir às intenções de seus donos. Assim sendo, têm pouca tolerância para com as prioridades individuais ou pessoais (Thompson, 1975: 9).

Outra observação acerca da natureza das organizações formais diz respeito ao tipo de associação humana que representam. Organizações são associações, eis que criadas com base em normas técnicas e não comunitárias (Wolin, 1960: 363-8). Isto significa que são sempre unidades intencionais, estruturadas e funcionais, que enfatizam a necessidade de se administrar a escassez, de se atingirem certos níveis de otimização, de produtividade e de se seguirem com rigor outros eventuais critérios de desempenho econômico. Organizações complexas são intrincados mecanismos de processamento que submetem todas as variáveis operacionais aos requisitos de um sofisticado cálculo de *input-output*.

Acrescente-se ainda que na medida em que consistem em sistemas artificialmente criados, operando sob normas técnicas, as organizações ajustam seus membros a uma complexa rede de regras e papéis funcionais. Esse arranjo tende a enfatizar a relevância funcional de 'posições' ou 'cargos' em detrimento das preferências pessoais de seus ocupantes transitórios. É também sabido que a dinâmica interna dessa rede tende a gerar um processo de autoperpetuação que modela muitas das decisões-



chave em organizações complexas. Consciente de sua pouca relevância nessa ordem ampla e mecânica, a maioria dos indivíduos tende a moldar seu comportamento às regras e papéis organizacionais.

Uma vez que as organizações são meros instrumentos, que operam sob normas técnicas e através de elaborada estrutura de papéis e regras, tendem a visualizar seus membros como funcionários. A tecnicidade de suas normas implica para a organização em considerar os indivíduos apenas na medida em que eles possuem habilidades relevantes ao cumprimento de tarefas formais. Os indivíduos são admitidos como membros da organização precisamente porque têm estas habilidades e não por outras qualidades quaisquer enquanto seres humanos. Aliás, é essa a premissa fundamental da moderna administração de pessoal.

A associação continuada do indivíduo com a organização é muitas vezes contingente ao bloqueio de dimensões da personalidade humana que não estejam afinadas com os requisitos institucionais. Organizações possuem natural e forte tendência ao expansionismo, isto é, tendência a incorporar mais e mais dimensões da psique humana à postura funcional que elas (organizações) criam. Essas incorporações, entretanto, obedeceram a termos organizacionais e não individuais. Os valores de todos os indivíduos que influenciam a organização são alterados a fim de que o imperativo organizacional seja cumprido. O administrador impõe disciplina a si, a seus subordinados e a seus clientes relevantes para que seja possível arrumar os respectivos valores, expectativas e práticas de tal forma que o imperativo organizacional seja atendido (Hart e Scott, 1975).

Essa aspecto *supra* da relação indivíduo/organização tem sido consistentemente levantado por diferentes gerações de administrativistas. Max Weber (1968) referiu-se explicitamente a ele. Chester Barnard (veja-se Perrow, 1972) parece tê-lo aprovado, ao passo que W. Whyte manifestou grave preocupação com suas implicações (Whyte, 1956). Nas modernas organizações complexas, os seres humanos são apenas partes ajustadas a outras partes com o fim precípua de serem atingidos objetivos específicos. Nenhuma parte desse conjunto é indispensável e reposições são fáceis de serem feitas. É essa necessidade de não violar o 'imperativo organizacional' que dita a natureza e os limites da comunicação humana nas organizações. Essa comunicação é necessariamente operacional, voltada para problemas determinados e envolvendo indivíduos apenas enquanto detentores de papéis específicos. Isto significa que os indivíduos não se envolvem totalmente no processo de comunicação organizacional, mas apenas no que se refere ao assunto em pauta.

A observância de barreiras operacionais objetivas minimizam a oportunidade de auto-expressão genuína. Encontros simbólicos do tipo eu-tu não são possíveis nesse contexto. Tais encontros só se viabilizam quando suas pessoas se relacionam efetivamente entre si e comungam de tal maneira que não existe espaço para considerações de poder e de troca. Oposto a esse tipo de encontro está aquele que se consubstancia quando muitas pessoas se relacionam entre si competitivamente e quando os objetivos são operacionais e a comunicação, formal. O ambiente gerado por organizações complexas parece ensejar exemplos clássicos deste último tipo de encontro (veja-se a obra do psiquiatra suíço Ludwig Binswinger, *Being in the world*, 1963).

A comunicação dentro da organização é sempre pragmática, nunca substantiva. Comunicação substantiva só ocorre quando dois ou mais indivíduos se engajam em diálogo que desvela verdades cujo valor intrínseco não dá espaço a considerações instrumentais. Nesse tipo de comunicação, não existe interesse em resolver problemas técnicos, operacionais, funcionais ou administrativos. A abordagem de problemas técnicos verifica-se através de um tipo diferente de comunicação, que é essencialmente pragmática. A forma pragmática de comunicação encontra palco adequado em organizações complexas.

Postas todas essas considerações sobre o significado de auto-realização, sobre o interesse de organizações complexas e sobre o envolvimento humano neste tipo de organização, fica difícil admitir que a realização individual genuína encontre anfitrião adequado nas organizações formais. Auto-realização é tarefa altamente pessoal, só possível pela rejeição das pressões no sentido da padronização, da eficiência e da eficácia. Argumentar que ela seja possível em instituições complexas é esquecer essa característica constitutiva da dinâmica da auto-realização. A literatura comportamental está cheia de exemplos de distorções a que conduz esse 'esquecimento'. Argyris, por exemplo, declara não haver qualquer conflito inerente entre auto-realização e performance organizacional mais efetiva. Na verdade, diz ele, eficiência organizacional e realização humana andam de mãos dadas. O grande desafio reside em integrar ambas as áreas, tornando-as mais complementares. O problema básico da teoria organizacional não comportamental, continua Argyris, reside em sua inabilidade de incorporar emoções no seu arcabouço teórico (Argyris, 1973).

Evidentemente existem outros cientistas comportamentais que defendem o conceito de eficácia organizacional através da manipulação adequada do potencial de auto-realização dos empregados. Para tanto, preconizam o atenuamento da natureza



instrumental das organizações, a minimização dos diferenciais de poder que existem dentro das organizações e o abrandamento do imperativo impessoal que governa as atividades organizacionais. Isto posto, fica automaticamente legitimada a hegemonia da organização sobre o indivíduo em outras dimensões que não aquelas delimitadas por requisitos técnico-institucionais. É fundamental que não se estabeleça confusão entre encontros simbólicos e relações estruturadas, entre formas distintas de interação eu-tu e entre comunicação substantiva e pragmática. Tal confusão, ocorrendo, facilita a organização a tarefa de reclamar para si a totalidade e não apenas aquela parte do indivíduo que se relaciona com seu trabalho.

Reside aqui o elemento crucial da dogmática de dominação organizacional que é articulada pela teoria comportamentalista das organizações.

Alguns cientistas do comportamento objetam a esta idéia a 'dogmática' com base no argumento de que eles não endossam as abordagens convencionais ao desenho organizacional, preferindo mesmo dar cabo às feições hierárquicas tradicionais das organizações complexas. Os cientistas administrativos da assim chamada escola humanística têm atacado, é verdade, a hierarquia, sustentando que ela engendra ineficiência técnica e insatisfação em organizações formais. Os humanistas parecem sugerir que o fim da hierarquia, em conjunto com programas de treinamento baseados na ciência comportamental, resultará eventualmente na necessária interação do indivíduo aos objetivos da corporação, solucionando-se neste processo os problemas de alienação dos empregados ou funcionários.

A posição *supra* apresenta problemas sérios. Para começar, a viabilidade de organização não-hierárquica é altamente questionável. Muitos teóricos organizacionais rotulam esse ataque à hierarquia como ingênuo, na medida em que confunde específicas manifestações e hierarquia em organizações específicas com a noção genérica de hierarquia, bem como na medida em que evidencia desconhecimento de uma das importantes descobertas da teoria de sistemas: hierarquia é característica inerente a qualquer sistema, inclusive aos sistemas abertos. Nas palavras de Ramos (1977: 521): "A hierarquia tem um caráter termodinâmico. É uma alternativa à entropia. A hierarquia informa a existência de toda entidade complexa, pois onde no universo o fluir é contido, ou onde houver ordem, sistema, forma, ali existe hierarquia".

Por outro lado, para além da questão da viabilidade de organizações não-hierárquica, persiste a interrogação sobre a possibilidade de tais organiza-

ções oferecerem, tal como sugere a ciência comportamental, soluções autênticas para os problemas humanos existentes no local de trabalho. O diagnóstico comportamentalista desses problemas aponta como suas causas a faceta estrutural o contexto organizacional. Assim, limites à liberdade individual explicam-se como resultantes de arrajos estruturais anacrônicos e não das feições intrínsecas das organizações complexas, entidades estas últimas como formas artificiais de associação humana baseada em tecnicidade.

A questão fundamental que a teoria administrativa comportamentalista falha em contemplar consiste não em indagar pelo tipo de organização que deve engolir o homem, mas em perguntar quanto do homem deve pertencer às organizações formais complexas independentemente de seu *design*. Organizações tendem a se expandir às custas dos espaços psicológicos do indivíduo a ponto de, em geral, inserir totalmente o emprego ou funcionário dentro de suas fronteiras institucionais. De acordo com Floyd Allport (1933), este fenômeno é conhecido como inclusão total. Tal fenômeno manifesta-se tipicamente como a impossibilidade de se distinguir entre o ser-em-organizações formais e o ser-no-mundo, e a subsequente incapacidade de se reconhecer que dimensões importantes da psique humana se projetam para além do alcance das organizações formais.

A literatura administrativa comportamentalista parece estimular a inclusão total ao oferecer programas de treinamento que resultam para o indivíduo em uma sutil internalização do *ethos* corporativo. Se organizações são sistemas de dominação baseados em tecnicismo e poder, não em camaradagem espontânea, segue-se, logicamente, que suas prioridades consistem em atingir objetivos que nada têm a ver com as preferências pessoais de seus participantes.

Um dos principais efeitos latentes das intervenções da ciência comportamental na organização é a tendência para criar expectativas individuais impossíveis de serem preenchidas em uma organização formal. A crença do empregado em que a avaliação de seu desempenho irá subitamente passar a ter como base variáveis relativas não à função que ele desempenhe, mas a seu caráter e capacidade convivial, quase sempre aborta nas realidades institucionais, tais como as relações de poder e a impessoalidade técnica das prioridades das organizações.

James Glass (1975: 382), ao focar as implicações do tecnicismo para associações humanas nele fundadas, afirma: "Tal qual o soberano hobbesiano, a estrutura organizacional preocupa-se com processos, precedimentos e obediência; ela alimenta-se, literalmente, da objetificação de seus



membros e usa-os apenas para fins estritamente funcionais". A descrição de Glass captura a essência das organizações formais. Elas são, na verdade, sistemas intencionais artificiais. Esses sistemas possuem uma miríade de requisitos operacionais entre os quais está, indubitavelmente, um certo grau de cooperação do empregado ou funcionário. Essa cooperação, todavia, deveria se limitar a tarefas que informam a estrutura funcional das organizações. Ao argumentar em favor de um tipo de cooperação que transcenda este limite, os comportamentalistas correm o risco de legitimar a invasão do espaço psicológico do indivíduo pela organização.

A legitimação acima referida, ainda que não intencional, manifesta-se claramente na forma com que os comportamentalistas tratam do problema da motivação do empregado. Em primeiro lugar, os cientistas comportamentais tentam uma explicação exaustiva da conduta humana através de conceitos motivacionais. O homem é analisado enquanto um complexo motivacional capaz de ser conduzido para diferentes direções, dependendo, é claro, da disponibilidade de uma alavanca adequada. Na medida em que motivação é considerada coetânea à finalidade, direção e intencionalidade do indivíduo, assume abrangência enorme. Ora, subsumir a totalidade da conduta humana sob uma rubrica motivacional é um exercício em reducionismo, exercício que pressupõe que a internalidade do indivíduo seja um vazio a ser preenchido através de sucessivas internalizações de estímulos externos. O reducionismo, aqui, consiste em obliterar a tensão entre internalidade, entendida como capaz por si só de gerar linhas de ação e pensamento, e a externalidade do indivíduo, interpretada com ajustes a expectativas externas. A motivação, enquanto produto de externalidades individuais, responde por uma parcela do comportamento humano. Estender o seu alcance, porém, de forma a abranger a totalidade das manifestações humanas, pressupõe não só um conceito de homem como um ser totalmente socializado, mas também a impossibilidade de a vida individual significar-se se não em obediência a imperativos sociais objetificáveis.

Em segundo lugar, os teóricos organizacionais comportamentalistas ainda estão presos à posição *hobbesiana* que define mecanicamente sentimentos como "movimentos da mente" (Hobbes, 1958: 49). Traços de Hobbes Skinner podem ser encontrados nos conceitos de força e expectativa de Porter, nos conceitos de esforço, desempenho e satisfação de Lawler, bem como nas construções de Vroom (Luthans, 1973: 492-7). A predominância de linguagem mecânica e utilitarista na ciência social comportamental gera uma questão simples: como é possível enfatizar a importância de valores humanistas e a necessidade de auto-realização simultanea-

mente à criação de esquemas de condicionamento operacional, baseados na 'motivação' requerida, para que indivíduos façam escolhas 'certas' em termos institucionais? O que parece escapar a muitos teóricos organizacionais comportamentalistas é que tratar o homem como simples mecanismo implica em deterministicamente negar-lhe a capacidade de reflexão, a capacidade de realizar escolhas em bases não utilitaristas, a capacidade de autodireção, em síntese, a sua liberdade.

Intimamente relacionado com essa ênfase em motivação está o preconceito empiricista da ciência comportamental. A já mencionada convicção de que, em seu devido tempo, a pesquisa empírica produzirá respostas a questões pendentes sobre comportamento organizacional baseia-se no pressuposto de que a psique humana possa ser completamente entendida através de um modelo empírico de conhecimento. Aliás, essa matéria tem sido objeto de longa controvérsia na filosofia das ciências sociais, com os positivistas a sustentar a tese *supra* e os não positivistas a questioná-la como um caso de redução psicológica. A teoria comportamentalista da organização, embora não entre nesta discussão, adota a postura empiricista e, com isto, deixa de levantar algumas questões fundamentais: as explicações empíricas são capazes de penetrar para além da superfície exterior do comportamento humano? Podem essas explicações, que utilizam categorias explanatórias objetificadas e padronizadas, responder pela intencionalidade da consciência? Será que essa intencionalidade se revela através de comportamentos observáveis? Tentativas de submeter a consciência a investigações empíricas não implicariam necessariamente em estratificação dessa mesma consciência, a fim de conformá-la às construções objetificantes do método científico? Será o apelo dos comportamentalistas à pesquisa normativa consistente com a estreita interpretação empírica de facticidade por eles sustentada?

Esta última suscita algumas idéias sobre a natureza contraditória da relação entre a abordagem comportamental à teoria da organização e os aspectos mais amplos do comportamentalismo entendido como uma tendência das ciências sociais. Na ciência política, por exemplo, o comportamentalismo tem sido associado com a aplicação do modelo metodológico da ciência natural, com a ênfase num empiricismo estrito e com a busca de uma neutralidade valorativa. A contradição surge quando a literatura organizacional comportamentalista aceita a lógica empiricista de investigação, esposada por outros administrativistas, enquanto clama simultaneamente por uma teoria humanista das organizações que se baseie numa sólida estrutura de valor.

Na medida em que a chamada teoria humanis-



ta da organização escamoteia as questões acima referidas, deixa terreno livre para a empiricização da consciência. Com isto, facilita-se a penetração da organização na psique individual. Interpretações legalistas do comportamento refletem um entendimento simplista do que seja causalidade nas ações humanas, bem como uma completa falta de consideração pela complexidade da estrutura psíquica do homem.

A noção de *persona* em Jung é central em qualquer discussão sobre a abordagem comportamental à teoria da organização, eis que Jung não só influenciou Maslow, mas também deu origem ao conceito de auto-realização. Jung refere-se à *persona* como a máscara que é adotada em resposta às demandas da convenção social e da tradição. Encrustado, porém, nas profundezas da psique humana está o *eu*, que é o cerne da personalidade e em torno do qual se articulam todos os outros sistemas. O *eu* é a fonte da unidade, equilíbrio e estabilidade. A distinção crítica entre a *persona* e o *eu* consiste em que a primeira abrange apenas a parte socializada do homem, podendo, portanto, ser submetida à investigação empírica, enquanto a segunda é puramente subjetiva e, como tal, não é passível de motivação, empiricização ou incorporação institucional.

A pesquisa organizacional de natureza comportamentalista tem, além disso, a tendência de reduzir 'teoria' a conjuntos de procedimentos operacionais. As investigações, nesse contexto, partem usualmente da aceitação da onipotência das organizações formais e, ao mesmo tempo, objetivam resolver problemas organizacionais submergindo mais profundamente o homem nas organizações. Esta constitui a razão da ênfase em 'pacotes' passíveis de aplicação imediata, instrumentos, redes e módulos capazes de estabelecer rápida correspondência entre conceitos e processos operacionais. A teoria comportamentalista da organização qualifica-se, nesse sentido, como o segmento mais funcionalista da ciência social contemporânea.

Não é difícil admitir, evidentemente, que um certo nível de operacionalização é necessário para a ciência organizacional. Deve-se objetar, porém, que essa ciência evolua em direção a uma superoperacionalização, a fim de que objetivos organizacionais sejam atendidos. Por outro lado, tentativas por parte dessa mesma ciência, de legitimar-se através de referências a uma concepção da natureza humana confeccionada de forma a servir, convenientemente, interesses organizacionais, tem um acentuado sabor de apologia. Resta, finalmente, examinar a posição da ciência administrativa comportamental com relação às questões de poder e controle nas organizações. A teoria comportamentalista da administração afirma que, quando aplicada à organiza-

ção, gera a difusão e a equalização do poder, bem como cria um ambiente propício à repartição e não à concentração de influência. A questão que se coloca é saber se a repartição do poder nas organizações é possível e, mais ainda, se a ciência organizacional comportamentalista está devidamente aparelhada para efetuá-la. Muitos estudiosos da administração duvidam que o poder possa ser pulverizado em organizações formais devido à própria natureza dessas organizações e a importância da dinâmica de dominação para sua sobrevivência. Charles Perrow, por exemplo, fala das organizações como instrumentos a serviço de seus senhores e do homem organizacional como um eunuco moderno 'competente para fazer tudo, exceto para fazer aquilo que a organização lhe proíbe' (Perrow, 1972: 17). Na medida em que o funcionário é substituível e em que o cargo pertence à instituição, esta tem sempre a última palavra. Jamais Glass vai mais além e define o homem organizacional como um indivíduo que existe apenas como extensão de funções organizacionais: "ele representa a vontade do soberano e sua identidade só se define a partir da função que ele exerce na organização" (Glass, 1975: 383).

Essas elaborações dos autores acima referidos são consistentes com a tendência de as organizações formais enfatizarem a importância de diferenças de poder, consecução de objetivos e procedimentos operacionais padronizados. Tais conceitos descrevem as feições constitutivas do que Thompson chama 'sistema artificial' (Thompson, 1975: 13), sem o qual nenhuma estrutura formal, convencional ou alternativa, pode se manter.

A teoria organizacional comportamentalista não pode alterar essas feições. Ao servir como consultores administrativos, os cientistas comportamentais conseguem suavizar essas feições, mas não alterá-las. Permanecem, nesse contexto, algumas questões essenciais. Continua, por exemplo, a ser profundamente questionável a idéia de que valores verdadeiramente humanísticos são compatíveis com os processos tecnicistas e objetivantes de organizações complexas. As prioridades funcionais continuam a prevalecer em organizações formais. Existe ainda o perigo incipiente de que a teoria comportamental da organização possa ser usada no sentido de ajudar as corporações a cooptar indivíduos, na medida em que ela toma controle e manipulação mais sutis e concoraja conformidade através de pressões grupais. Em outras palavras, se é difícil mudar as organizações, talvez seja mais fácil mudar os indivíduos, de tal forma que, imersos em seu trabalho e engolfados por processos organizacionais, percam de vista sua individualidade. Antes do surgimento da teoria administrativa comportamental a dominação organizacional era mais crua e mais fácil de identificar. Hoje, contudo, através das técnicas



de sensibilização, bem como das promessas de comunhão, verdade e autenticidade, o indivíduo é levado a crer na benevolência institucional, tornando-se assim, mais dominado e passivo. Com tudo isso eliminam-se as fronteiras entre os objetivos individuais e os objetivos organizacionais. O efeito latente mais sério das intervenções da ciência comportamental na organização talvez seja o de tornar o controle operacional mais ubíquo e conformar o julgamento moral dos indivíduos à ética institucional do expediente e do utilitarismo.

## *Da necessidade de delimitação nas organizações*

As concepções acerca da natureza humana sempre influenciaram decisivamente a pesquisa social. O que se pensa do homem afeta invariavelmente a estrutura e o objetivo da investigação sobre os vários aspectos do seu ser. Quatro décadas atrás, Husserl afirmava que a crise da ciência social deriva essencialmente de uma visão por demais objetificada da humanidade. E só agora começa-se a compreender as implicações mais amplas de tal constatação (Husserl, 1970: 14-6).

Os teóricos organizacionais já foram antes avisados de que alguns conceitos genéricos do homem têm profunda relação com seu trabalho. Esforços significativos foram feitos no sentido de vincular tendências específicas do pensamento administrativo a perspectivas da condição humana oferecidas por grandes filósofos nos últimos três séculos (Scott e Hart, 1971).

Durante a maior parte de sua curta história, a teoria da organização partiu sempre da segura posição de aceitar a sabedoria convencional dos tempos e dela derivar proposições operacionais capazes de viabilizar a administração de instituições. Esta postura é hoje anacrônica em virtude do assustador sentimento de crise que paira sobre todas as facetas da vida nas sociedades industriais avançadas. O homem moderno está em busca de sua identidade procurando-se afirmar contra um mundo cada vez mais impessoal e prestes a reduzi-lo a mero componente funcional. A teoria organizacional tem-se aliado, até agora, a esse mundo, na medida em que busca orientar os indivíduos em como melhor ajustar-se a ele. O discurso organizacional mergulhou desavisadamente o homem na teia organizacional e ajudou a bloquear os caminhos que eventualmente poderiam conduzir à saída psicológica. Até recentemente, o sucesso institucional das organizações formais tornou possível justificar 'cientificamente' essa posição do indivíduo perante as organizações. Hoje, porém, tal situação é insustentável, e o pensamento administrativo, ao recursar o reexame de suas premissas, reduz-se à mera ideologia.

Qualquer ramo da ciência social deve necessariamente preencher alguns requisitos básicos. O primeiro deles consubstancia-se na necessidade de investigar todas as possibilidades, conhecidas ou concebíveis, do seu universo de contemplação, a fim de verificar se novas e mais significativas formulações desse mesmo universo são necessárias.

Uma ciência social precisa ter capacidade reflexiva que a habilite a questionar, periodicamente, suas premissas de trabalho, e a examinar o impacto dessas premissas no seu arcabouço teórico. Além disso, uma ciência social necessita adotar atitude crítica com relação ao seu ambiente, bem como articular claramente suas bases normativas e investigar suas implicações. Só assim, a pesquisa social está à altura de sua proposta: a de constituir uma ciência do homem. Tal ciência tem que manter o homem como o centro de suas preocupações, examinar as instituições sociais enquanto contributivas para o bem-estar deste homem e não tentar moldá-lo de forma a preencher os requisitos de uma ordem institucional qualquer.

Apesar de suas deficiências, as teorias clássicas e neoclássicas da organização podiam aspirar o *status* de ciência, eis que foram concebidas nos limites do conhecimento disponível à época. A teoria organizacional contemporânea, porém, está aquém de seus limites. Há uma gama de possibilidades ainda não exploradas por ela. A necessidade de o homem manter dimensões de sua realidade livres dos imperativos institucionais é hoje amplamente sentida. Os limites da psicologia empírica, com sua proposta motivacional, já são bastante conhecidos. A faceta patológica do homem organizacional, ao ser cuidadosamente explorada, tem-se relevado cada vez mais como emergente das necessidades operacionais e de controle das corporações (tornando obsoleto para esses fins o desenho estrutural das organizações). A teoria organizacional moderna, todavia, parece ignorar tudo isso e continua a definir sua tarefa como a de integrar a totalidade do homem nas instituições formais que ela estuda, esquecendo que ao proceder assim condena sua estrutura científica ao desmoronamento.

Uma reconstrução séria do discurso administrativo deve começar por romper um círculo vicioso. As organizações se legitimam ao tentar subsumir o indivíduo. Afinal o homem, presume-se, é competitivo, totalmente socializável e capaz de ser motivado *ad infinitum*. Na pesquisa administrativa, por outro lado, o homem corresponde à descrição acima, uma vez que as instituições formais esperam que ele exiba essas 'qualidades', a fim de poder melhor manipulá-lo. Um passo significativo no sentido de romper este círculo consiste em reconhecer que o homem pode ser apenas parcialmente engolfado por organizações formais economistas. Tais organi-



zações podem reclamar do indivíduo apenas aquelas dimensões necessárias à consecução de determinadas funções. Há dimensões da individualidade humana que devem permanecer fora do alcance das organizações e que são alheias a qualquer forma de economização.

Uma teoria administrativa que considere as observações *supra* traçará, imediatamente, linhas decisivas entre aquelas dimensões do homem que se relacionam com organizações economicistas e as que transcendem tais organizações. Só assim evitar-se-á transpor indevidamente, de seu contexto próprio para outras áreas importantes, construções teóricas essenciais.

O pensamento administrativo moderno, ao confundir psicologia gerencial com os fundamentos ontológicos da existência humana, incorre exatamente neste ridículo erro. Por outro lado, uma teoria administrativa digna do nome evitaria legitimar a incorporação de dimensões extra-organizacionais da psique humana na arena institucional. Isto posto, poderia a literatura administrativa voltar sua atenção para aquelas dimensões do indivíduo que integram legitimamente com a organização e que geram os problemas de comunicação organizacional, papéis conflitantes, disfunções interdepartamentais e hierárquicas fundadas em diferenças de percepção dos problemas organizacionais.

Ao lado desses focos de preocupação, existe a necessidade de se entender melhor o desenho das unidades produtivas, a natureza dos vínculos inter-organizacionais, o interface ambiente/organização e a administração de recursos limitados. Além de delimitar o avanço organizacional sobre o espaço psicológico do indivíduo, uma teoria administrativa consistente reconheceria as organizações formais como um entre muitos tipos de organização humana que permitem aos indivíduos engajamento em tarefas diversas.

Indivíduos podem voluntariamente formar enclaves que lhes possibilitem ampla liberdade de expressão e autodireção. Tais enclaves possuem seus próprios ingredientes conceituais e operacionais (Ramos, 1976).

A teoria organizacional contemporânea está perplexa porque tem falhado ao definir seus referentes adequados. As organizações formais e o indivíduo que essas organizações estão a modelar são limitados demais para exaurir as possibilidades de vida humana individual e associada. É chegado o momento de se desenvolver esforço sistemático no sentido de romper com o pensamento administrativo convencional e perspectivar a psicologia organizacional como algo muito aquém de uma ontologia fundamental.

## Referências bibliográficas

1. ALLPORT, F. *Institutional behavior*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1933.
2. ARGYRIS, C. Organization man: rational and self-actualizing. *Public Administration Review*, 33 354-67, july/ag. 1973.
3. *Integrating the individual and the organization*. New York, John Wiley & Sons, 1964.
4. BARNARD, C. *The Function of the executive*. Carbridge, Harvard University Press, 1971.
5. EASTON, D. The New revolution in political science. *The American political science Review*. 63: 1051-61, dec. 1969.
6. FRENCH, W. & BELL, C. *Organization development*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1973.
7. GLASS, J. Consciousness and organization, The Disintegration of Joseph K. and Bob Slocum. *Administration an Society*. 7: 366-84, nov. 1975.
8. HACKER, A. Review of M. Macoby: The Gamesman - *The New corporate leanders*. New York, *Review of Books*. Fy: 1:41-3.
9. HALL, C. & LINDSEY, G. *Theories of personality*. New York, John Wiley & Sons, 1970. 2 ed.
10. HART, D. & SCOTT, W. The Organizational imperative. *Administration and Society*. 7: 259-85, nov. 1975.
11. HOBBS, T. *Selections*. New York, Charles Scribner's and Sons, 1958.
12. HUSSERL, E. *The Crisis of european sciences and transcendental phenomenology*. Evanston, Northwestern University Press, 1970. p.111.
13. *Phenomenology and the crisis of philosophy*. New York, Harper & Row, 1965.
14. JACKSON, C. & SHEA, D.J. Motivation training in perspective, IN: Nord W. ed. *Concepts and controversy in organization behavior*. Pacific Palisades, C.A. Goodyear Publishing Company, 1972. p. 100-18.
15. KNOWLES, H. & SAXBERG, B.O. Human relation and the nature of man. *Harvard Business Review*. 45: 22-40, 172-8, march/april, 1967.
16. LASLETT, P. *The World we have lost*. New York, Charles Scribner's and Sons, 1973. 2 ed.
17. LUTHANS; F. *Organization behavior*. New York, MacGraw-Hill Book Company, 1973.
18. McPHERSON, C.B. *The Political theory of possessive individualism*. New York, Oxford University Press, 1972.
19. MCGREGOR, D. The Human side of enterprise. IN: *Weissenberg, introduction to organization behavior*. Scranton, P.A. Interest Educacional Publishers, 1971. p. 307-8.
20. PERROW, C. *Complex organizations: a critical essay*. Glenview, Scott Foresman & Co., 1972. v. 3.
21. PETERS, R.S. & JAJFEL, H. Hobbes and Hume-metaphysics of behavior. IN: CRASTON, M. & PETERS, R. ed. *Hobbes and Rouseau*. New York, Doubleday and Company, 1972. p. 165-83.
22. POLANYI, K. *The Great transformation*. Boston, Beacon Press, 1975.
23. RAMOS, A.G. *Misplacement of concepts and administrative theory*. Los Angeles, University of Southern California, 1977.
24. Theory of social systems delimitation; a preliminary statement, *Administration and Society*, 8: 249-72, aug. 1976.



25. RIESMAN, D. *The Lonely crowd*. New Have, Yale University Press, 1961.
26. RUSKIN, J. *Unto this last: four essays on the first principles of political economy*. Loncoln, University of Nebraska Press, 1967.
27. SCHEIN, E. *Organizational psychology*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970. 2 ed.
28. SCOTT, W. & HART, D. The Moral nature of man in organizations; a comparative analysis. *Academy of Management Journal*. 14: 241-55, june 1971.
29. SIMON, H. *Administrative behavior*. New York, The Free Press, 1976. 3 ed.
30. SINGER, E. & WOOTON, L.M. The Triumph and failure of Albert speer's administrative genius: implications for current management theory and practice. *Journal of Applied Behavioral Science*. 12: 79-103, 1976.
31. SLATER, P. The Pursit of loneliness; American culture at the breaking point. Boston, Beacon Press, 1976.
32. TANNENBAUM, R. & DAVIS, S.A. Values, man and organizations. IN: EDDY, W. et al ed. *Behavioral science and manager's role*. Whashington, NIL Institute for Applied Behavioral Science, 1969. p. 3-24.
33. TERRILL, R.H. *Tawey and his times*. Cambridge, Harvard University Press, 1973.
34. THOMPSON V.A. *Without sympathy or entusiasm*. S.I., University of Alabama Press, 1975.
35. VOEGELIN, E. Necessary moral bases for communication in a democracy. p. 53-68 IN: SEITZ, R.C. *Problems of communication in a pluraliste society*. Milwakee, Marguette University Press, 1956. p. 53-68.
36. WEBER, M. *Economy and society*. New York, Bedminster Press, 1968. 3 v.
37. WHYTE, W. *The Organizational man*. New York, Simon and Schuster, 1956.
38. WOLIN S. Political theory as a vocation. *The American Political Science Review*, 33: 1062-82, dec. 1969.
39. *Politics and vision*. Boston, Brown and Company, 1960.
40. MENEZES, Maria José. *Planejamento governamental: um instrumento a serviço do poder*. 1979.
41. FINGER, Amleri Paulo. *Administração Universitária no Brasil: problemas e perspectivas*. S.I., S. ed., 1979.
42. GRILLO, Antonio Niccoló. *O Sistema de pessoal civil de administração federal: uma abordagem crítica*, 1979.
43. REZENDE, Ubiratan Simões. *Os Diferentes níveis de abstração do pensamento administrativo*. S.I., S. ed., 1980.
44. RAMOS, Alberto Guerreiro. *O Modelo econômico brasileiro: uma apreciação à luz de teoria de delimitação dos sistemas sociais*. S. I., S. ed., 1980.
45. CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *A Busca de uma tecnologia apropriada ao Brasil*. S.I., S. ed., 1980.
46. LIMA, Edmilson Azevedo. *A Presença de fatores psicossociais na praxis administrativo-organizacional da Universidade Federal de Santa Catarina*. Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.
47. *PROGRAMA Acadêmico e de Pesquisa em Planejamento Governamental*. Síntese da aula inaugural do Prof. Alberto Guerreiro Ramos, 1980.
48. REZENDE; Ubiratan Simões. *Teoria organizacional, dogmática ou ideologia?*, 1980.







# *A Busca de uma tecnologia apropriada ao Brasil*

## *Nota*

O debate sobre tecnologia alternativa, apropriada ou intermediária, ocupa um sem número de estudiosos em todo o mundo. O presente trabalho, de autoria de Belmiro Valverde Jobim Castor é, porém, original, e constitui uma contribuição significativa para clarificar um ponto de vista brasileiro sobre o tema. Belmiro Castor destila a sua experiência como Secretário de Planejamento do Estado do Paraná de abril de 1974 a janeiro de 1979 e, com realismo crítico, aprecia a crônica inadequação ao contexto nacional de nossa política (ou falta de política) tecnológica. Outros estudiosos, antes dele, têm focalizado o assunto. Mas Belmiro Castor, neste trabalho, é o primeiro analista que examina a questão tecnológica do Brasil do ponto de vista da teoria da delimitação dos sistemas sociais. O presente estudo é desenvolvido em bases teóricas ainda pouco conhecidas no Brasil, e tem implicações pragmáticas, pertinentes ao domínio das políticas públicas. Sua relevância, por certo, será nota da pelos leitores interessados no debate tecnológico.

Florianópolis, 12 de junho 1980.

Alberto Guerreiro Ramos<sup>1</sup>

*Sumário - Nota. Introdução. Modernidade, uniformidade e eficiência. Evolução e rumos da tecnologia. Características básicas da tecnologia apropriada. Tecnologia e teoria apropriadas. Alcool no Brasil e tecnologia apropriada.*

## *Introdução*

A grande visibilidade nacional e internacional adquirida pelo projeto brasileiro de produção de álcool carburante trouxe à tona, mais uma vez, o problema das políticas tecnológicas vigentes em nosso país e seus reflexos sobre a sociedade.

Muito tem sido dito, em graus variados de substância e retórica, a respeito da necessidade de alterarmos, profundamente, os modelos pelos quais nos guiamos na escolha das tecnologia adotadas no Brasil. As críticas mais usuais referem-se à importação pelo país de processos desenvolvidos em e para países de maior adiantamento tecnológico, e que contribui para a nossa vulnerabilidade face ao exterior. Ao mesmo tempo, e por isso mesmo, a possibilidade de geração de tecnologias realmente adequadas às características, peculiaridades e limitações de nosso país é inapelavelmente inibida.

Nos últimos anos, crescentes número de pessoas e organizações públicas e privadas vêm desenvolvendo e difundindo novos tipos de tecnologia, aos quais se denominam variavelmente de alternativas, intermediárias, não agressivas ou apropriadas. Tais tipos visam, em princípios, proporcionar um desenvolvimento respeitador das limitações do ecossistema, bem como utilizador de recursos materiais e imateriais disponíveis em certo momento e em determinado lugar.

Um julgamento superficial da literatura sobre essas novas tecnologias pode levar à conclusão de que elas são demasiadamente rústicas e artesanais



para serem aplicadas a uma economia de grande escala, ou mesmo para serem levadas a sério. No outro extremo, o mero entusiasmo, que caracteriza a posição de muitos defensores de tais tipos de tecnologia, leva a uma freqüente desinformação a respeito das reais possibilidades e limitações dos processos cuja utilização advogam.

## *Modernidade, uniformidade e eficiência*

Observa-se, em nosso país, monótona insistência na adoção de padrões de desenvolvimento inspirados na simples imitação do que ocorreu com as nações hoje desenvolvidas, na ingênua suposição de que 'um dia chegaremos lá'. Esta atitude é dominante entre nós apesar da enfática negativa da quase totalidade dos atores que exercem influência e poder no quadro nacional. A cada dia, porém, fica mais evidenciado que as disfunções decorrentes desta dominante atitude imitativa se exacerbam no cenário de inevitável escassez energética mundial e poderão nos levar a um impasse.

Um exemplo é o caso da agricultura: em poucos anos, o Brasil ascendeu à posição de segundo exportador de bens agrícolas do mundo, capaz de produzir milhões de toneladas de grãos, cujas exportações são elementos vitais em nossa pauta comercial.

Nosso referente é a agricultura americana, cujos índices de produtividade invejamos e cujas técnicas de produção, altamente utilizadoras de capital, estamos aceleradamente copiando. No entanto, vista sob nova perspectiva, que se revela mais e mais importante com a progressiva escassez de petróleo, a da eficiência energética, a agricultura mais moderna do mundo não é um modelo atraente. Ophuls<sup>2</sup>, ao chamar a atenção para este ponto, mostrou que, para produzir três vezes mais alimentos por unidade de área que a Índia, a celebrada agricultura americana gasta dez vezes mais insumos energéticos, sendo portanto energeticamente menos eficiente.

Basta uma leitura atenta das iniciativas concretas do setor público no campo agrícola para que se chegue à conclusão de que a eficiência energética dos processos produtivos (que, em país altamente dependente como o Brasil, deveria ser considerada crítica) tem importância consideravelmente ofuscada pela preocupação com os volumes de produção obtidos (não importa a que custos em termos de energia...). Confirma-se, assim, a afirmação de Tribe<sup>3</sup> de que existe uma quase universal tendência de se enfocar os 'impactos', 'resultados' e 'produtos', ignorando as questões relativas aos processos,

aquelas que se referem ao 'como se chega lá', ao invés do simples, 'onde se chega'.

A mesma preocupação dominante com o 'onde se chega' em detrimento do 'como se chega' é responsável pelo fenômeno social mais complexo e preocupador do setor rural brasileiro: o bóia-fria, trabalhador rural volante, cuja renda e subsistência ficam à mercê das necessidades imediatas ou sazonais de mão-de-obra por parte das propriedades agrícolas. A instabilidade e a fragilidade que está assumindo o emprego rural em algumas partes do Brasil são de tal monta que, certamente, a seca que atingiu o sul do país em 1978, teria sido um trágico aprendizado para os planejadores governamentais se tivesse durado, por exemplo, vinte dias a mais, os plantios ter-se-iam frustrado e milhares de trabalhadores volantes, ficado, instantaneamente, sem emprego<sup>4</sup>.

A confusão entre modernização imitativa e desenvolvimento revela-se, também, no culto pela uniformidade e grande escala, ambas inerentes ao nosso modelo. É óbvio que este comentário não representa a negação de princípios elementares de tamanho mínimo, tamanho econômico ou economia de escala. No entanto, é patente, em nosso caso, o fascínio pela escala, que resultou na oligopolização dos segmentos mais importantes da economia brasileira, seja pelo governo através de suas empresas, seja por empresas multinacionais ou alguns poucos grupos locais.

Para ilustrar tal ponto, o caso do Programa Nacional do Alcool é adequado. A estratégia adotada, desde o início excluía, *a priori*, pequenos empresários e processos mais rústicos de produção. O programa não estava aparelhado para lidar com empresários isolados, industriais de porte pequeno ou médio-pequeno. Ao contrário, preferiam-se os grupos econômica e financeiramente mais poderosos, capazes de construir unidades de porte médio ou grande, com tecnologia relativamente sofisticada e investimentos de monta. (É de justiça ressaltar que, recentemente, esta orientação vem sendo alterada, ainda que timidamente, como demonstra a aprovação da implantação de mini-usinas, decisão tomada pela Comissão Nacional de Energia em fevereiro do corrente ano; os efeitos desta alteração são, porém, predominantemente simbólicos, por enquanto.)

O raciocínio justificador de tal preferência por grupo relativamente concentrado de empresário era, como sempre, a preocupação com a eficiência, economia de escala, confiabilidade e uniformidade de processos de produção e produtos. E assim toda uma capacidade capilar de inovação tecnológica e produção de álcool por parte de pequenas empresas fora, de antemão, posta de lado.



Ao contrário do que possa parecer, esta marginalização era, em absoluto, necessária e inevitável. O que está ocorrendo nos Estados Unidos em matéria de álcool é grandemente significativo. Com efeito, nos Estados Unidos, onde, com toda certeza, tecnologias de ponta e grupos empresariais poderosos estão presentes com muito mais frequência que no Brasil, o álcool utilizado na mistura com a gasolina, batizada de *gasohol*, é produzido nas mais diversas condições técnicas e empresariais, a partir da batata, do milho, da cana e outros excedentes agrícolas, por cooperativas, empresas de fundo de quintal, mamutes industriais, fazendeiros isolados ou grandes grupos do *agribusiness*<sup>5</sup>. A diversidade chegou a tal ponto que, pelo menos em um Estado, a legislação que reprimia a atividade dos destiladores clandestinos de bebidas, os *moonshuners* foi abrandada para permitir-lhes produzir álcool carburante.

O ponto que se quer enfatizar é que a produção de álcool, nas quantidades e nos prazos necessários para, realmente, ter algum impacto na resolução da crise energética, demanda, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, efetiva e ampla mobilização dos mais diversos segmentos produtivos em prol do mesmo objetivo. A dimensão e a gravidade do problema energético (e por extensão, do problema tecnológico) brasileiro, dependentes que somos de fontes externas de energia, já não permitem a oligopolização de sua solução. Existe, entre nós, potencialmente ao menos, capacidade capilar de inovação e produção que deve ser integralmente mobilizada, a fim de, dentro de suas possibilidades, características e limitações, contribuir para a redução de dependência energética de nosso país.

Ademais, a simples aquisição e ligeira adaptação de tecnologia desenvolvida em e para outros contextos econômicos e sociais não é coerente com os objetivos de desenvolvimento nacional pois, como lembrou corretamente Rogério Cerqueira Leite, "uma sociedade medianamente industrializada não pode sobreviver pela contínua 'aquisição de tecnologia' proveniente de fontes externas. É preciso desenvolver seus próprios meios de geração de tecnologia"<sup>6</sup>.

Esta visão, no entanto, contrasta frontalmente com a concepção modernista e triunfalista que se nota em influentes segmentos de nossa sociedade. Guerreiro Ramos, analisando as disfunções dos conceitos de desenvolvimento, sugeriu a existência de um *continuum*, dos quais um dos extremos (que denominou de *Teoria N*) seria caracterizado pela crença de que existe uma lei histórica determinista que impede cada sociedade a tentar atingir os estágios anteriormente ocupados por países ditos modernos ou desenvolvidos. No outro extremo, ao

contrário, estaria a *Teoria P*, a qual nega a qualquer sociedade episodicamente hegemônica o caráter de referencial de desenvolvimento, de vez que cada nação contém suas próprias possibilidades de desenvolvimento e estas podem ser inibidas pelo recurso a modelos exógenos<sup>7</sup>.

## *Evolução e rumos da tecnologia*

A evolução tecnológica pode ser entendida, de forma drasticamente simplificada, com o auxílio de um modelo descritivo que a divide em cinco etapas<sup>8</sup>: a primeira consiste no desenvolvimento e uso de ferramentas manuais; a segunda tem como feição saliente o fato de que a eficácia das ferramentas é multiplicada pelo uso de fontes de energia, como animais, moinhos de água ou vento, vapor, etc; a terceira é caracterizada pela especialização das ferramentas; a quarta, pela integração de ferramentas utilizadas para diferentes finalidades, em grandes sistemas como, por exemplo, as linhas de montagem, ferrovias e sistemas telefônicos; finalmente, a quinta etapa é caracterizada pela automação de decisões rotineiras com o auxílio do computador.

Contrariamente àquilo que os partidários incondicionais da livre evolução da tecnologia como solução universal de problemas desejariam, o movimento de reação contra a falta de controle social sobre a geração tecnológica foi ganhando contornos nítidos e teoricamente articulados com o passar do tempo. A publicação do livro de Rachel Carson, *Silent Spring*, no início dos anos sessenta, é hoje marco fundamental na reação contra a tecnologia sem controle social. Inúmeras linhas de trabalho, cobrindo amplo espectro de preocupações, desde então articuladas, foram, por assim dizer, sistematizadas em 1969 no documento *Report of the National Academy of Sciences, Technology: Processes of Assessment and Choice*. Em 1973, Tribe<sup>9</sup>, referindo-se ao *Report*, escreve:

"Poder-se-ia (...) apontar para certas tendências objetivamente identificáveis, convergindo para uma preocupação generalizada com o controle tecnológico, o rápido crescimento da tecnologia, em termos de volume, complexidade e alcance; o período cada vez menor que separa a inovação tecnológica inicial e sua aplicação generalizada, o número crescente de pessoas afetadas pela tecnologia bem como a crescente densidade e interdependência dessas populações; a habilidade para perceber conseqüências dos avanços tecnológicos; e a ampliação contínua do número de tecnologias alternativas entre as quais a escolha é possível".

As iniciativas de geração de formas tecnológicas alternativas respondem, em termos concretos, à preocupação com os riscos de uma tecnologia a



qualquer custo, cujas inconveniências e efeitos desastrosos só claramente se avaliam quando os danos provocados são demasiado evidentes para serem desconhecidos ou ocultos. Enquanto que os objetivos gerais de tais tecnologias alternativas são facilmente perceptíveis, o mesmo não ocorre com alguns conceitos fundamentais a elas associados. Como se discutirá adiante, algumas idéias e pressupostos que guiaram o desenvolvimento dessas novas formas de tecnologia são entendidos de maneira incorreta, ou mesmo de forma simplista ou demasiado literal.

É importante notar que o esforço de geração de tecnologia alternativa é essencialmente diversificado. Diferentes linhas de trabalho se desenvolvem simultaneamente, enfatizando diferentes características dos processos tecnológicos e propondo novas soluções, distanciadas das tradicionalmente conhecidas. A própria semântica das novas formas de tecnologia reflete esta multiplicidade e diversidade conceitual, como se verá a seguir.

### *Características básicas da tecnologia apropriada*

Entre as diversas denominações utilizadas para descrever as novas formas de tecnologia, as mais correntes são: Tecnologia Alternativa, Tecnologia Intermediária, Tecnologia não Agressiva e Tecnologia Apropriada. Apesar das nuances expressas nas escolhas semânticas, todas descrevem, basicamente, processos desenvolvidos com a mesma preocupação de respeito às capacidades e limitações de um determinado sistema físico e social.

Na denominação de Tecnologia Alternativa, preferida por Dickson<sup>10</sup>, podemos encontrar uma posição contrária à tecnologia dominante bem como à ideologia industrialista que lhe serve de marco referencial. A dominância de um tipo ortodoxo de tecnologia resultou, na opinião de Dickson, na aceitação do industrialismo como ideologia fundamental dos últimos duzentos anos. Dada a dimensão política inseparável do fenômeno tecnológico, era inevitável que a inviabilidade de outros processos de produção fosse afirmada de maneira dogmática. Assim, a palavra 'alternativa' expressa, com clareza, a busca de caminho radicalmente diverso daquele implícito na ideologia industrialista.

A qualificação de 'intermediária' para a tecnologia, preferida por Schumacher<sup>11</sup>, enfatiza a oposição à crescente (e muitas vezes desnecessária) sofisticação dos processos tecnológicos. No entanto, a busca de simplicidade tem sido constantemente confundida com rusticidade e rudimentaridade. Esta má compreensão leva à errônea noção de que os advogados deste tipo de tecnologia prescrevem a

adoção de processos de segurança da classe para países em desenvolvimento. O próprio Schumacher o esclarece: "a ferramenta 'apropriada' nem é primitiva nem incuravelmente sofisticada"<sup>12</sup>.

Esta advertência parece útil pela constância com que alguns processos são rotulados de 'apropriados' independentemente das condições em que empregados. O próprio Schumacher ao descrever seu esforço catequético de introdução de formas intermediárias de tecnologia, refere-se à catalogação de processos e produtos disponíveis para operações rurais de pequena escala como seu passo inicial<sup>16</sup>. Sem diminuir o valor operacional de produtos e processos já existentes, é fundamental, no entanto, enfatizar que a adequação de processos e produtos ao ambiente em que serão utilizados é condição básica e indeclinável das tecnologias apropriadas. Por exemplo, a tecnologia de sistemas de água desenvolvida para Botswana não é, necessariamente, apropriada a outras áreas do mundo, mesmo de níveis de renda semelhantes.

A catalogação de processos e produtos disponíveis, que se prestem a operações de pequena escala, com baixo ou nulo efeito poluente, simples de manejar e de manter, é tarefa importantíssima para demonstrar a viabilidade de soluções diferentes das dominantes. No entanto, não deve ser perdido de vista que os limites da tecnologia apropriada são os limites da criatividade humana em utilizar, eficientemente, os fatores disponíveis. Torna-se assim, evidente que a tecnologia apropriada não consiste num grupo de produtos acabados mas, essencialmente, na capacidade de inventar novos e mais adequados processos de produção.

Cabe agora uma análise das características comumente associadas com os processos ditos apropriados, como a intensidade do fator trabalho, a simplicidade e a pequena escala. Vejamos, inicialmente o nível de intensidade do fator trabalho: é provável que os processos apropriados sejam mais utilizadores de mão-de-obra, mais isto não é, inevitavelmente, o que ocorre. Estudos realizados em países em desenvolvimento<sup>17</sup> mostraram que, mesmo em presença de abundantes contingentes de mão-de-obra, muitos processos nela baseados não são os mais efetivos, por força de condições como um nível mínimo de padronização dos produtos obtidos ou o custo relativo de mão-de-obra em zonas. O *Intermediate Technology Group*, de Londres, por exemplo, concluiu que, em muitos casos, uma combinação entre processos capital-intensivos e trabalhos-intensivos era o ideal<sup>18</sup>.

Na realidade, alguns processos apropriados são tão poupadores de trabalho como os que vieram a substituir: as células fotovoltaicas e os coletores de



energia solar são exemplos de tecnologias que, apesar de claramente apropriadas a grande número de lugares, não acrescentam novos empregos e talvez até os reduzam.

A simplicidade e rusticidade são outras qualificações enganosas; na ânsia de desenvolver processos mais próximos da natureza e mais simples de operar e manter, os pesquisadores têm resvalado, freqüentemente, para técnicas tão rústicas e primitivas que só fariam sentido em sociedades tribais em níveis pré-históricos de evolução. Contrariamente ao que tais pesquisadores imaginam, processos ditos apropriados podem assumir formas muito sofisticados. O exemplo das células fotovoltaicas para transformação de luz em energia elétrica, originalmente um processo tecnológico espacial, é esclarecedor. Alguns processos milenares, como a utilização da energia eólica, só ganham viabilidade quando aperfeiçoados com o auxílio de técnicas requintadas. Os modernos moinhos de vento, por exemplo incorporam avanços na aerodinâmica, materiais e *engineering* que só foram possibilitados pelo crescimento explosivo da indústria aeronáutica e espacial.

Por fim, o conceito da pequena escala também merece qualificação. Melhor seria que falássemos em escalas controláveis como as que poderão surgir, no campo energético, quando as fontes solares puderem ser exploradas a níveis de pequenas comunidades ou mesmo vizinhanças. No entanto, seria ingênuo admitir que todos os problemas passíveis de solução podem ser reduzidos a escalas minúsculas e como tal tratados.

Em conclusão, as formas apropriadas de tecnologia não são universais, o objetivo essencial da tecnologia apropriada é o desenvolvimento de uma capacidade processadora apta a combinar, adequadamente, os fatores disponíveis; as características de maior intensidade de mão-de-obra, rusticidade, simplicidade e pequena escala devem ser considerados como prováveis mas não indispensáveis.

Os processos tecnológicos descritos revestem-se de pleno sentido funcional no contexto do quadro referencial da *Teoria da delimitação dos sistemas sociais* formulados pelo professor Guerreiro Ramos<sup>19</sup>.

## *Tecnologia e teoria apropriadas*

A multidimensionalidade da tecnologia é bem conhecida. Apesar disto, ela é, freqüentemente, tratada de maneira simplista e linear, como mera viabilizadora de processos de produção de bens e serviços. Esta unilateralidade na observação da tecnologia responde à mesma lógica aparente de que os sis-

temas sociais parecem cativos à absoluta dominância do mercado como determinante organizacional.

Não caberia, aqui, uma análise detalhada desse conceito, tarefa já empreendida pelo próprio professor Ramos em diversas ocasiões em que expôs o embasamento teórico e as categorias de sua *Teoria da delimitação dos sistemas sociais*, que deplora esta subordinação dos sistemas sociais ao mercado. Cabe apenas lembrar que o mesmo autor oferece, alternativamente, uma visão paraeconômica do funcionamento dos sistemas sociais, de modo a reduzir o mercado à sua verdadeira função. Parece útil, porém, uma tentativa de enquadramento das novas formas de tecnologia até agora discutidas, dentro de algumas categorias delimitativas.

Uma primeira e fundamental coerência entre as propostas de tecnologia apropriada e uma teoria delimitativa dos sistemas sociais decorre do caráter contextual de ambas. Ao enfatizar que os vetores dos processos de evolução dos sistemas sociais estão contidos neles próprios, a teoria delimitativa legitima as propostas de tecnologia compatível com a disponibilidade de fatores locais, a maximização de suas potencialidades e o respeito às suas limitações.

Outra importante aproximação entre as duas propostas decorre das conseqüências que podem ser prognosticadas a partir da adoção de formas de tecnologia apropriadas: a auto-suficiência, a *self-reliance*, a acessibilidade do cidadão aos processos de produção de bens e serviços permitirão, sem dúvida, a viabilização dos enclaves sociais de que fala Guerreiro Ramos, enclaves estes que se relacionarão de maneira controlada com o mercado e procurarão desenvolver uma identidade própria, bem como manter íntegros seus valores peculiares.

A concepção delimitativa não significa, porém, ingênua restauração dos 'bons tempos de outrora', nem muito menos ataque dogmático aos males devidos ao mercado, ao individualismo utilitarista e ao mercantilismo que permeia as relações sociais de nosso tempo. Ao contrário, reconhece a proposta delimitativa que vivemos a última etapa de um período mercado por transformações econômicas, sociais, físicas e políticas sem precedentes e que qualquer proposta reorganizadora dos sistemas sociais de levar em consideração a estrutura dos recursos finitos.

Ao localizar e categorizar, nos sistemas sociais, fenômenos e manifestações que, em concepção teórica mais restritiva, seriam relegados à obscura posição no setor terciário, a *Teoria da delimitação* estabelece as bases para que tais fenômenos e manifestações seja especializada e convenientemente tratados e preservados, bem como tenham seu valor (eventualmente, até de mera fruição estéti-



ca) reconhecido como socialmente útil e importante.

De acordo com a concepção delimitativa, um dos papéis mais relevantes dos governos será, exatamente, o de desenvolver mecanismos de percepção para identificar e categorizar os diferentes enclaves sociais (economias, isonomias e fenomenias) e, através de políticas apropriadas, proteger e preservar o funcionamento dos mesmo enclaves. Assim, as propostas de uma tecnologia apropriada, ou seja, em linha com a disponibilidade de fatores, guarda estrita coerência com a proposta delimitativa e nela encontra sólida legitimação teórica. É altamente significativa, por exemplo, a afinidade entre os conceitos delimitativos e a pesquisa tendente a desenvolver novas formas de tecnologia e novos estilos de vida apropriados à estrutura finita do planeta, às tolerâncias do ecossistema e à disponibilidade local de recursos. Entre tais pesquisas, destacam-se as que vêm sendo empreendidas pelo New Alchemy Institute e que John Todd descreve em recente publicação<sup>20</sup>.

A observação de inúmeras iniciativas correntes no Brasil demonstra que alguns dos princípios delimitativos vêm sendo empregados no país, ainda obviamente, não enquadrados teoricamente no teor paraeconômico proposto por Guerreiro Ramos. Um exemplo claro de 'isonomia' (um dos conceitos delimitativos básicos) é a Campanha Nacional de Educandários da Comunidade — C.N.E.C., entidade sem fins lucrativos, que objetiva mobilizar as comunidades locais para organizarem seus serviços de ensino. Não conheço o funcionamento interno da C.N.E.C., que é, certamente, uma burocracia que paga salários, recebe dinheiro, tem diretoria, paga contas, etc. Entretanto, o trabalho que realiza está impregnado de algo mais que a simples execução de tarefas administrativas ou burocráticas, pois persegue objetivo de organizar e preservar as comunidades, criando, com isto, condições objetivas de manutenção de seus valores. Entidades como a FINEP cumprem função claramente delimitativa, ao apoiar e proteger iniciativas científicas e tecnológicas inovadoras, as quais, se submetidas à análise por critérios míopes de apuração de custo e benefício, seriam consideradas irrelevantes.

Em inúmeras organizações, observa-se que é possível conviver com as realidades da economia de mercado e, ao mesmo tempo, não permitir que o *ethos* do mercado domine totalmente o sistema social. Ocorre-me, como exemplo, a Cooperativa Agrícola de Enterrios, em Guarapuava, no Paraná, formada por suábios e seus descendentes. Estes conseguem, a um tempo, relacionar-se com o mercado (de forma aliás exemplarmente lucrativa) e guardar a identidade cultural e a coesão do seu gru-

po. Trata-se, assim, de um exemplo de convivência limitada e controlada com os valores do mercado, de que fala a *Teoria da delimitação*.

Enfim, os exemplos estão à mostra para serem capturados pelo observador atento. O papel da *Teoria da delimitação dos sistemas sociais* foi o de fornecer as categorias conceituais para identificar e entender tais exemplos dentro de uma nova perspectiva. A aceitação deste novo paradigma implica em reconhecer que o funcionamento dos sistemas sociais pode assumir formas significativamente diversas daquelas a que fomos acostumados por força da dominância dos valores do mercado na organização de tais sistemas.

No caso da tecnologia, a compreensão de que existem formas alternativas e mais apropriadas do que as correntes, é urgente e fundamentalmente necessária. A virtual oligopolização de setores essenciais da economia brasileira impede a plena utilização do nosso potencial de geração de processos tecnológicos apropriados ao país. Em outras palavras, nem as empresas multinacionais (cujas decisões são ditadas por uma lógica supranacional) devem ser consideradas parceiros naturais em uma luta por tecnologia endógena, nem as grandes empresas estatais (projetadas contra a competição por uma duvidosa interpretação de interesse nacional e soberania) se sentem estimuladas à inovação. Como demonstrou Wanderley Guilherme dos Santos<sup>21</sup>, grandes estruturas públicas e privadas podem ser altamente inovativas mas, para tanto, necessitam estar expostas a uma situação de competitividade, o que não é, exatamente, o caso brasileiro.

É portanto, tarefa inadiável, desenvolver políticas e ações que permitam a plena expressão da capacidade processadora, inovadora e geradora de tecnologias que existem (ao menos potencialmente) em amplas faixas do sistema social brasileiro e que, atualmente, são esquecidas como contribuidoras do esforço nacional de criação de riqueza.

Neste contexto de considerações, adquiere pleno sentido o fato (ressaltado pela imprensa, com toda justiça) de que, em 1930, graças aos ideais de gente como Eduardo Sabino de Oliveira, engenheiro recém-formado, de 25 anos de idade, o Brasil produzia álcool carburante em grande escala para os padrões da época<sup>22</sup>. Exatamente o que um grande aparato burocrático vem tentando fazer agora, cinquenta anos depois...

## *Álcool no Brasil e tecnologia apropriada*

Pode o projeto de produção em larga escala de álcool no Brasil ser considerado um exemplo de



tecnologia apropriada aplicado ao nosso país? A resposta é um cauteloso sim, com várias qualificações.

Em primeiro lugar, é alternativa muito mais consistente com a nossa disponibilidade de fatores do que a importação e transformação industrial do petróleo. Trata-se, no caso do álcool, de processos técnicos bastante simples, rudimentares mesmo. Apesar da economicidade relativa de processos mais difundidos exigir escala mínima de produção superior àquilo que consideraríamos pequena escala, há alternativas técnicas para produzir, virtualmente, qualquer quantidade do produto. Além de utilizar recursos típicos de nossa estrutura agrícola, os recursos naturais existentes no Brasil e a solaridade natural, permitem a utilização de recursos humanos representados pela mão-de-obra e pelo empresariado agrícola e agroindustrial, principalmente — que está habilitado para as tarefas de produção e comercialização do produto.

Adicionalmente, ao resultar de um processo agroindustrial de baixa tecnificação, o álcool se distancia marcadamente do petróleo, cuja industrialização é caracterizada pela alta sofisticação das unidades de refino e processamento petroquímico. Enquanto que, no setor petrolífero, a renda ou é transferida para o exterior ou altamente concentrada em pequenos segmentos da economia brasileira, no caso do álcool, a renda pode ser distribuída difusamente por enorme número de atividades. Esta redistribuição de renda não será, apenas, de caráter intersetorial pois, contrariamente ao setor petrolífero geograficamente concentrado, as atividades ligadas ao álcool poderão se distribuir por grande parcela do território nacional.

No entanto, graves disfunções necessitam ser evitadas. Em interessante avaliação do programa<sup>23</sup>, Yang e Trinidad já alertavam em 1978 para o risco de submeter a produção de álcool às contingências do mercado internacional de açúcar, caso continuasse a preferência por destilarias anexas às usinas de açúcar; advogavam, também, corretamente em meu ponto de vista, que a base estratégica do programa do álcool seja constituída de pequenas unidades, distribuídas ao longo do território nacional, utilizando matéria-prima localmente disponível, ao invés de concentrar a produção em alguns estados (como São Paulo) e, em seguida, transportar para outros, os excedentes de álcool não consumidos regionalmente. Alguns sinais, ainda tímidos, de redirecionamento do programa nesses sentidos, são bastante animadores.

Em síntese, se formos capazes de aproveitar toda a capacidade produtiva e inovadora latente no país para a produção de álcool sem preocupações de simetrias, hegemonias, ou modernidade exces-

siva; se formos capazes de estimular as mais diversas formas e arranjos econômicos e organizacionais para executar o programa; se resistirmos à tentação de redirecionar terras atualmente ocupadas com alimentos para produzir cana o que aliás, já está acontecendo; se formos suficientemente lúcidos para impedir que se implante no país uma cultura canavieira de padrões havaianos; se resistirmos à tentação de 'organizar', 'coordenar', 'articular', 'maximizar', 'otimizar' demasiadamente a produção (bem como praticar outros verbos do glosário tecnoburocrático que, em última análise, se destinam a concentrar e controlar), a produção em larga escala, de álcool — o Brasil tornar-se-á episódio representativo de bem sucedida utilização de tecnologias apropriadas.

Se porém, insistirmos na miopia com que temos tratado alguns aspectos essenciais do processo de inovação e produção; na resignação com que temos tratado nossa vulnerabilidade face ao exterior; na fascinação com que encaramos os padrões exógenos de modernidade e desenvolvimento — o nosso programa será, apenas, uma oportunidade a mais perdida para a afirmação de uma tecnologia apropriada às características brasileiras.

## Notas

1. Professor-visitante do curso de pós-graduação em administração da Universidade Federal de Santa Catarina — U.F.S.C.
2. OPHULS, William. *Economy and the politics of scarcity*. San Francisco, W.H. Freeman and Co., 1977. p. 3.
3. TRIBE, Lawrence. Technology assessment and the fourth discontinuity: the limits of instrumental rationality. *Southern California Law Review*. 46: 631, 1973.
4. Ver, neste número, artigo de Celso Antônio Bandeira de Mello, sob o título *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social* onde se adverte sobre a inconstitucionalidade das políticas econômicas que conduzem à retração na oferta de emprego (nota do editor).
5. Em recente entrevista à TV, um industrial de Los Angeles, que fornece gasolina para a patrulha rodoviária da Califórnia, declarou que seus investimentos totais atingiram, apenas, \$ 85,000.
6. LEITE, Rogério C. Cerqueira. *A Agonia da tecnologia nacional*. São Paulo, Duas Cidades. p. 55, 1978.
7. RAMOS, Alberto Guerreiro. Modernization; toward a possibility model, in *Developing nations: quest for a model*. Editado por W.A. Beling e G.O. Totten. Van Nostrand Reinhold Comp., 1970.
8. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Congresso. Câmara de Representantes. *Science, technology and american diplomacy*, 1977.
9. TRIBE, Lawrence. obra citada. p. 620.
10. DICKSON, David. *The Politics of alternative technology*. New York, Universe Books, 1975.
11. SCHUMACHER, E.F. *Intermediate technology, the center magazine*. 1975. v. 8, n. 1, p. 43-49.
12. SCHUMACHER, E.F. *ibid.*, p. 43.



13. LOVINS, Amory. *Soft energy paths*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishinglo, 1977.
14. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. USAID. *Proposal for program in appropriate technology*. 1978.
15. *ibid.*
16. SCHUMACHER, E.F. obra citada, p. 44.
17. Como os descritos por Marilyn Carr, em *Economically appropriate technology for developing countries*, 1976.
18. *ibid.*
19. O novo livro do prof. Ramos. *The New science of organization* a ser brevemente publicado sobre, em detalhes, a Teoria de delimitação formulação pelo autor.
20. TODD, John. Technologies for a new life style. IN: MEADOWS, D.L. et alii ed. *Alternatives to growth*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishinglo, 1977.
21. SANTOS, Wanderley, Guilherme dos. *Serendipity in innovation organization*. 1972.
22. Em entrevista ao *Jornal do Brasil* em 20 de maio de 1979, o engenheiro descreve sua experiência.
23. YANG, Victor e TRINIDADE, Sérgio. *The Brazilian gasohol program*, *Development Digest*. 1979. v. 17, n. 3.



## *Os Estados Unidos, o Brasil e a Guerra Fria, 1945-1960: fim do relacionamento*

A Guerra Fria trouxe significativa mudança nos alinhamentos da política externa americana, na medida em que antigos aliados passaram a adversários e inimigos recentes se transformaram em parceiros. A Alemanha e o Japão vêm, de pronto, à mente como exemplos do último caso, enquanto que a China, antes amiga, já em 1950 se transformara em amargo antagonista. De modo menos dramático mas também com resultados profundamente negativos, durante a primeira década do pós-guerra Washington 'perdeu' o Brasil, quinto maior país do mundo e a oitava economia de mercado em 1981. Assim agindo, o governo americano praticamente garantiu o declínio, a longo prazo, de sua influência na América Latina.

Os virulentos sintomas de uma postura adversária da parte do Brasil não foram nitidamente percebidos até meados dos anos 70, quando os dois governos se viram divergindo quanto a praticamente todas as questões internacionais, com o Brasil frequentemente encabeçando a resistência latino-americana à política dos Estados Unidos. Dificuldades recentes, melhor exemplificadas pelo discutido Acordo Nuclear de 1975 entre o Brasil e a Alemanha Ocidental<sup>1</sup>, pareceriam tanto mais incomprensíveis quanto o Brasil fora um aliado histórico dos Estados Unidos na América Latina, desde pelo menos a virada do século, quando a manutenção de um relacionamento especial com Washington se transformara em uma das colunas mestras da estratégia de política externa brasileira. O apego àquele relacionamen-

to se originara da convicção brasileira de que os interesses de um Brasil luso-africano, de idioma português, eram fundamentalmente diversos daqueles de seus vizinhos indo-europeus de fala espanhola e potencialmente hostis e que a amizade americana era o melhor meio de reforçar a posição do Brasil *vis-à-vis* a América espanhola, em particular seu arquirival, a Argentina. Em troca de assistência econômica, diplomática e militar preferencial dos Estados Unidos, o Brasil atuaria como intermediário em relação a América espanhola assumindo também responsabilidades crescentes quanto à defesa do Atlântico Sul — assim concebiam a aliança os formuladores da política brasileira. Em diversas ocasiões o Brasil colaborou intimamente com os Estados Unidos, buscando consolidar o relacionamento especial. A participação em ambos os conflitos mundiais — durante a Segunda Grande Guerra o Brasil foi o único país latino-americano a mandar tropas para a Europa — caracterizou essa cooperação<sup>2</sup>. Entretanto, chegados os anos 70, foi ficando mais evidente que o Brasil abandonara a estratégia que o havia isolado dentro da comunidade latino-americana e adotara posição de solidariedade com a América espanhola frente aos Estados Unidos. Em outras palavras, uma clara mudança política havia ocorrido.

A pergunta para o historiador é por que se verificou a mudança? Tratava-se de um resultado das condições prevalentes na década de 70 ou teriam suas causas raízes mais profundas? A resposta está



nos primeiros 15 anos da Guerra Fria quando prioridades nacionais divergentes e conceitos conflitantes de defesa hemisférica geraram, pela primeira vez neste século, um grave choque de políticas. O resultado foi uma dramática erosão da confiança brasileira no relacionamento especial, o que preparou o caminho para uma fundamental reavaliação da política nacional em relação aos Estados Unidos, no final dos anos 50.

O apogeu da cooperação americano-brasileira foi alcançado durante a Segunda Guerra Mundial. O Brasil, sob a orientação do benevolente ditador Getúlio Vargas, se colocou solidamente ao lado do bloco anti-Eixo; permitiu que os Estados Unidos construíssem bases aéreas no saliente Nordeste do país e organizassem uma ponte aérea daquela região para a África e Oriente Médio; colaborou no patrulhamento aéreo e naval do Atlântico Sul; forneceu materiais estratégicos e, finalmente, enviou uma força expedicionária à Europa. Washington em contrapartida, concedeu empréstimos e assistência técnica para a usina siderúrgica de Volta Redonda, deu ao Brasil substancial assistência pelo sistema de *lend-lease* (3/4 do total concedido à América Latina), equipou e transportou a Força Expedicionária e apoiou, pela via diplomática, a bem sucedida pretensão brasileira de conseguir assento no Conselho de Segurança da recém-criada Organização das Nações Unidas<sup>3</sup>.

A folha de serviços do Brasil durante a guerra, sobretudo quando comparada com a da Argentina, que adotou uma política obstrucionista e mesmo pró-Eixo depois de 1940, justificava e mesmo assegurava, aos olhos dos responsáveis pela política brasileira, uma intensificação do auxílio americano no pós-guerra. Esse auxílio parecia tanto mais vital na atmosfera turbulenta da Guerra Fria, a qual, do ponto de vista brasileiro, ameaçava degenerar, a qualquer momento, em choque armado<sup>4</sup>. Na América do Sul surgia a necessidade de conter o regime de Juan Perón, questão de implicações aparentemente sérias, uma vez que o intenso esforço armamentista argentino e sua ousada ofensiva diplomática e comercial nos vizinhos países hispano-americanos pareciam dirigidos, essencialmente, contra o Brasil<sup>5</sup>.

Os dirigentes brasileiros entendiam a aliança com os Estados Unidos como uma maneira de enfrentar esses graves desafios<sup>6</sup>. Essa interpretação das tendências internacionais naturalmente fazia com que atribuíssem prioridades maior à aquisição de material bélico e conversações a nível de estados-maiores, no final da guerra, levava-os a crer que Washington continuaria a colaborar na modernização das Forças Armadas brasileiras<sup>7</sup>. Mas o Departamento de Estado, agora, se opunha a gastos mili-

tares 'excessivos' em países latino-americanos que careciam de capital para seu desenvolvimento econômico e social. Washington desejava estimular o emprego de equipamento militar americano na América Latina mas não queria que os gastos excedessem os limites que os planejadores norte-americanos consideravam suficientes para garantir a segurança interna e a defesa hemisférica. Além disso, as novas armas atômicas punham em dúvida conceitos de defesa por meio de forças convencionais. Outra consideração do Departamento de Estado era a possibilidade de que a ajuda militar pudesse ser usada para fortalecer regimes antidemocráticos<sup>8</sup>.

Mais do que escassa quantidade de material de segunda mão que recebiam, irritou os dirigentes brasileiros o fato de que Washington, em seguida à longa disputa com Buenos Aires sobre a influência alemã na Argentina, decidiu, em 1947, incluir aquele país no modesto programa de assistência militar, em pé de igualdade com os outros países latino-americanos<sup>9</sup>. Do ponto de vista do Departamento de Estado, o desafio mundial comunista exigia a solidariedade hemisférica e isso significava uma reaproximação com a Argentina. Esta perspectiva preocupava as autoridades brasileiras desde a vitória eleitoral de Perón, no ano anterior. Em diversas ocasiões elas tinham alertado Washington para o fato de que aquele regime era uma ameaça à estabilidade da América do Sul e insistido em que a superioridade militar brasileira do momento fosse preservada com assistência americana<sup>10</sup>. Desorientado pelos persistentes sintomas do que considerava uma contemporização americana em relação a Perón, o Itamarati, em 1948, interpelou o Embaixador Herschel Johnson sobre "qual a posição dos Estados Unidos em relação ao Brasil". Johnson respondeu que Washington não podia "tomar partidos abertamente" em suas relações com a América Latina, resposta que mais tarde lhe valeu elogio do Departamento de Estado. O Departamento não só rejeitou nova proposta brasileira de uma aliança geral, que implicaria em substancial assistência militar americana, mas se negou, até mesmo, a admitir publicamente que tinham um interesse especial na defesa do Brasil<sup>11</sup>.

Se os governantes brasileiros se sentiam ludi- briados pela passividade de Washington no campo da assistência militar, ficaram atordoados ante a reticência americana na área de ajuda econômica. A receptividade demonstrada por Washington durante a guerra no tocante às ambições industriais do Brasil havia reforçado o otimismo nacional quanto à colaboração dos Estados Unidos no pós-guerra<sup>12</sup>. Logo depois de assumir o Governo em 1946, o Presidente Eurico Gaspar Dutra enviara carta pessoal a Harry Truman pedindo auxílio para a intensificação do desenvolvimento brasileiro. Manifestações de



boa vontade do Departamento de Estado e de Truman, pessoalmente, reforçaram as esperanças do Brasil e levaram o Itamarati, em março daquele ano, a pedir um empréstimo de US\$ 1 bilhão, pelo prazo de cinco anos. Essa ajuda, dizia o Itamarati, seria a “pedra angular” da administração do Presidente Dutra. O empréstimo a longo prazo para o desenvolvimento jamais se concretizaria. O Brasil recebeu apenas US\$ 46 milhões em 1946 e US\$ 90 milhões no ano seguinte, fatos que geraram perplexidades e ressentimentos no Brasil. Num episódio revelador, ocorrido em meados de 1947, o embaixador brasileiro “teve um rompante” no Departamento de Estado e acusou amargamente o governo americano de não dar ao Brasil a assistência que este merecia<sup>13</sup>.

Em parte, cabia as próprias autoridades brasileiras a culpa pela demora no processamento de empréstimos pois, muitas vezes, deixavam de fornecer — geralmente por ineficiência administrativa — os dados e números exigidos pelos organismos financiadores. Por outro lado, os negociadores brasileiros continuavam querendo operar nos termos da aliança do tempo da guerra; por causa do tamanho, potencial e localização estratégica do Brasil contavam com que a boa vontade do Executivo em Washington eliminasse os entraves burocráticos, como acontecera quando Franklin Delano Roosevelt ocupava a Casa Branca<sup>14</sup>. Mas a situação internacional e as circunstâncias políticas nos Estados Unidos haviam mudado desde a guerra. Os planejadores políticos e os administradores americanos não mais trabalhavam sob a pressão de maquinacões nazistas na América do Sul e de ameaças potenciais ao Canal do Panamá e à navegação no Atlântico Sul. Assim, os pedidos brasileiros de empréstimos repetidamente esbarravam em exigências técnicas e, no ano de 1948, o Brasil não recebeu qualquer financiamento americano<sup>15</sup>.

Entretanto, o fator mais importante para o insucesso brasileiro na obtenção da cooperação econômica desejada era a convicção de Washington de que as necessidades brasileiras de desenvolvimento seriam melhor atendidas pelo capital privado. O governo brasileiro, para atrair investidores estrangeiros, deveria observar, rigorosamente, um programa de liberalismo econômico, renunciando à estatização e ao nacionalismo. Assim, o Departamento de Estado se opôs, desde o primeiro momento, à política brasileira de petróleo, que previa restrições à participação estrangeira. Em julho de 1948, tanto o Embaixador William Pawlei quanto o Secretário do Tesouro John Snyder dissertaram perante platéias brasileiras sobre a necessidade de legislação liberal para encorajar os investidores estrangeiros. Quando, no ano seguinte, em Paris, o Ministro do Exterior, Raul Fernandes, conversou com o Secretário

de Estado George Marshall sobre o que o Brasil precisava para o seu desenvolvimento, saiu “com as mãos vazias” e com recomendações sobre a necessidade de recorrer ao capital privado. Os membros americanos da Comissão Técnica Brasil-Estados Unidos — criada em 1948, sob a presidência de John Abbink, para identificar pontos de estrangulamento na economia brasileira — levaram o mesmo recado para o Rio de Janeiro. Truman, mais tarde, considerou o relatório final da Comissão — que ressaltava a importância do capital privado estrangeiro — “muito útil” para a formulação de uma política em relação ao Brasil<sup>16</sup>. Isso queria dizer, evidentemente, que o ônus do desenvolvimento, na opinião de Washington, cabia exclusivamente ao governo brasileiro<sup>17</sup>.

Os formuladores da política americana estavam também preocupados com a reconstrução europeia e a remuneração da Ásia e comparativamente, os problemas do Brasil e do restante da América Latina pareciam menos urgentes. “A situação”, declarava, canhestamente, o Embaixador Johnson à imprensa brasileira. “podia ser graficamente representada como um caso de varíola na Europa competindo com um resfriado na América Latina”. O Departamento do Tesouro, ante as reclamações brasileiras, se limitava, essencialmente, a expressar a esperança de que a recuperação da Europa viesse a beneficiar indiretamente o Brasil e Dean Acheson, que se tornou Secretário de Estado em 1949, tendia a excluir, por completo, a América Latina de quaisquer considerações políticas mais abrangentes. O Brasil recebeu US\$ 105 milhões em empréstimos do Banco de Exportação e Importação — Eximbank durante o período de 1946 a 49, bem como assistência técnica da Comissão Abbink e tanto Acheson quanto o secretário-adjunto, Edward Miller Jr., publicamente citaram este auxílio como prova de que as alegações de abandono pelos americanos eram infundadas<sup>18</sup>.

Se o Plano Marshall refletia a dimensão do compromisso de Washington com a defesa da Europa, aos olhos do Brasil ele representava o descaso americano quanto às necessidades e aspirações brasileiras. O ponto focal da questão era que o Plano parecia relegar o Brasil ao papel de supridor colonial de matérias-primas. Embora os porta-vozes brasileiros reconhecessem a natureza do desafio com que se defrontava o Ocidente e, mesmo, defendessem uma firme tomada de posição contra o expansionismo soviético, insistiam, cada vez mais ardorosamente, em que os problemas do Brasil também estavam ligados à segurança hemisférica e podiam ser melhor resolvidos por meio da cooperação oficial americana no processo de industrialização brasileiro<sup>19</sup>. Especialmente angustiante para os dirigentes brasileiros era o aparente estímulo que os dólares do



Plano Marshall davam ao desenvolvimento das possessões francesas e inglesas na África, concorrentes econômicas do Brasil<sup>20</sup>. Raul Fernandes expressou a insatisfação do governo em conversa mantida com Johnson, às vésperas de viajar com o Presidente Dutra a Washington, em 1949 e lá voltou ao assunto com as autoridades americanas. Recordando-lhes as contribuições brasileiras para a vitória na II Guerra Mundial, o Ministro do Exterior se referiu à ameaça argentina e se queixou de que os Estados Unidos estavam enviando “bilhões” para a Europa e indiretamente para a África e outras regiões coloniais. Reclamando para o Brasil “tratamento discricionário favorável”, Raul Fernandes repeliu sugestão de um funcionário do Departamento de Estado de que o capital privado era a solução e afirmou que um empréstimo oficial de US\$ 600 milhões, com prazo de seis anos, seria razoável<sup>21</sup>.

Quando a visita do Presidente Dutra deixou de produzir os resultados financeiros desejados — Washington, naquele ano concedeu ao Brasil apenas US\$ 46 milhões em créditos do Banco de Exportação e Importação — cresceu o ressentimento brasileiro. Em janeiro de 1950, Raul Fernandes enviou a Johnson um *memorandum* em que expressava a “maior apreensão” quanto à concorrência africana e, mais uma vez, acusava Washington de ignorar o Brasil. Johnson chamou a atenção do Departamento de Estado para o fato de que o Brasil era o país mais importante da América Latina e Abbink encareceu uma solução para o “aparente impasse” nas relações com o Brasil. “Eles estão absolutamente convencidos” escreveu Abbink a Miller “de que, como um dos aliados ativos dos Estados Unidos em ambas as guerras, o Brasil deveria ter sido beneficiário de recursos do Plano Marshall em igualdade de condições com nossos aliados europeus e certamente antes que alguns de nossos inimigos (Itália, Alemanha e Japão) recebessem ajuda”<sup>22</sup>. Essas advertências poucos resultados produziram; pelo contrário, surpresas desagradáveis aguardavam os planejadores brasileiros.

Em primeiro lugar, em princípios de maio, quatro meses depois de receber o *memorandum* de Raul Fernandes, o Departamento de Estado deu sua resposta por intermédio do contrafeito Embaixador Johnson. O *memorandum* americano negava que o estímulo à produção agrícola africana fosse afetar o abastecimento internacional, já que o objetivo era um aumento do consumo local e argumentava que, por força do Plano Marshall, compras estimadas em cerca de US\$ 760 milhões tinham sido feitas na América Latina. O que, no entanto, mais ofendeu Raul Fernandes foi o anexo à nota: uma listagem dos créditos concedidos ao Brasil pelo Banco Exportação e Importação durante a década dos 40<sup>23</sup>. Um

segundo e mais forte abalo se verificou no mesmo mês, sob a forma de notícias de que a Argentina estava negociando um empréstimo em Washington. O próprio Truman, embora “muito satisfeito” com o andamento dos entendimentos com as autoridades argentinas, anteviu repercussões sobre as relações com o Brasil, mas o Departamento de Estado, preocupado em levar Péron a um recuo em sua política obstrucionista, queria, apesar de tudo, que o empréstimo fosse concedido a qualquer custo<sup>24</sup>. Os observadores brasileiros ficaram estupefatos ante o anúncio, feito em maio, de que o regime de Perón obtivera um empréstimo de US\$ 125 milhões — quase tanto quanto recebera o Brasil durante todo o governo Presidente Dutra. Influentes editorialistas brasileiros, sarcasticamente, condenaram a generosidade de Washington para com o ditador argentino, ao mesmo tempo em que Raul Fernandes, profundamente contrariado, fazia o Embaixador Maurício Nabuco, em Washington, advertir o Departamento de Estado sobre as consequências danosas de novos atelos na concessão de auxílio ao Brasil<sup>25</sup>. Nessas circunstâncias, a divulgação em Washington do relatório de uma subcomissão do Senado, que responsabilizava os países produtores por drástico aumento dos preços do café e recomendava represálias, esfregou sal na ferida. Enquanto comentaristas internacionais no Brasil, atacavam os Estados Unidos, Nabuco dizia a Acheson que “pela primeira vez em minha vida” estava preocupado com as relações entre os dois países<sup>26</sup>. No momento em que, no Brasil, cresciam a amargura e desilusão, os exércitos da Coreia do Norte cruzavam o paralelo 38 e levaram Truman à decisão de usar tropas americanas para resistir à invasão. O Conselho de Segurança da ONU condenou a agressão e pediu aos Estados-membros que auxiliassem a Coreia do Sul. Durante as tensas semanas que se seguiram, enquanto tropas sul-coreanas e americanas vergavam sob o peso da ofensiva de Pyongyang, aumentava em Washington o desejo de assegurar ativa cooperação militar e econômica brasileira, em parte, porque tal cooperação serviria de exemplo a outros países sul-americanos. Nesse sentido, a 14 de julho, o Governo americano, como porta-voz das Forças da ONU, levou o Secretário da ONU a informar o Governo brasileiro de que precisava “urgentemente” de tropas<sup>27</sup>. Ao mesmo tempo, numa tentativa de aplacar a irritação brasileira quanto aos rumos da política americana no pós-guerra, Washington apoiou decididamente a candidatura do Brasil à reeleição para o conselho de Segurança e fez com que o Banco de Exportação e Importação liberasse US\$ 25 milhões para a aquisição de equipamento para Volta Redonda<sup>29</sup>.

Tanto o governo quanto a opinião pública brasileiros endossavam a ação da ONU na Coreia<sup>30</sup> mas



a capacidade de iniciativa do Presidente Dutra se achava severamente limitada. Restavam-lhe poucos meses de mandato e não podia comprometer seu sucessor num ambicioso envolvimento militar no estrangeiro. Além disso a mobilização americana logo começou a criar dificuldades para o setor de manufaturados brasileiros, altamente dependente de fornecedores americanos para a aquisição de combustíveis e de matérias-primas industriais<sup>31</sup>. Estes problemas realçavam a necessidade de maior auto-suficiência nacional, o que, por sua vez, reavivava na lembrança do governo e do público a relutância de Washington em auxiliar o Brasil no seu desenvolvimento<sup>32</sup>. Em consequência, o Itamarati responderia interlocutoriamente ao pedido inicial do Conselho de Segurança, declarando apenas que o Brasil se desincumbiria de suas obrigações nos termos da carta da ONU, na "medida de seus meios". O apelo de Washington, de 14 de julho, deparou com igual cautela. Convocado pelo Presidente Dutra, o Conselho de Segurança Nacional — CSN decidiu que o Brasil não poderia fornecer tropas terrestres a poucas semanas das eleições, decisão que, em si mesma, já refletia a fragilidade do relacionamento especial. Daí que, em sua resposta formal à ONU, o Itamarati não falou de tropas mas apenas reiterou que o Brasil estava pronto a discutir formas de prestar "auxílio compatível com os meios de que dispõe"<sup>33</sup>.

Raul Fernandes, em resposta polidamente sarcástica, dada em agosto, à nota recebida do Departamento de Estado em maio, recordava a Washington que esses meios não eram tão abundantes quanto poderiam ser. O Ministro do Exterior rejeitou o argumento de que o auxílio americano à África estimulava apenas o consumo local e não as exportações e assinalou que a fatia do Branco nas compras do Plano Marshall tinha sido "muito magra". Em seguida afirmou que a questão dos créditos recebidos pelo Brasil nada tinha a haver com a da concorrência africana. "O Governo brasileiro não esquece os benefícios com que o Brasil tem sido contemplado através de empréstimos do Banco de Exportação e Importação" afirmou rispidamente. "Não podia esquecê-los, nem era preciso que fossem lembrados pois os vencimentos de juros e amortizações, em datas estabelecidas, constituem um momento permanente". O Brasil tinha apoiado os aliados durante a última guerra, disse Raul Fernandes, enquanto outros países — e aqui ele se referia à Argentina — permaneciam neutros. "Esta é uma comparação", concluiu acusadoramente, "que vem sendo muito esquecida"<sup>34</sup>.

Defrontado com uma emergência, o Departamento de Estado rapidamente tentou apaziguar o governo brasileiro informando a Nabuco que desejava iniciar conversações sobre auxílio econômico

adicional e propondo um acordo de assistência técnica bilateral, no âmbito do novo programa do Ponto 4. Aguilhoado pelo pedido feito, em setembro, pelo Estado Maior Conjunto, de "providências urgentes" no sentido de assegurar tropas sul-americanas para a Coreia e cômico de que a reação "apática" do Brasil estava, provavelmente, influenciando outros governos, Miller também promoveu, no mês seguinte, um encontro de Nabuco com Truman. Ao ouvir do enviado brasileiro as queixas de dificuldades na obtenção de empréstimos e na cessão de dois cruzadores que seu governo desejava, Truman assegurou a Nabuco seu desejo de manter um "singular e especial relacionamento" com o Brasil e disse que "se interessaria pessoalmente" pelos pedidos de empréstimos e pelas negociações sobre os cruzadores<sup>35</sup>.

As bênçãos de Truman encorajaram o Departamento de Estado a tomar iniciativas, ao mesmo tempo em que a melhoria considerável da situação militar tornava menos arduos os organismos de financiamento. Miller conseguiu, assim, um compromisso preliminar de US\$ 250 milhões do BIRD em favor do Brasil e o Banco de Exportação e Importação deu esperanças de liberar outros US\$ 100 milhões, enquanto Acheson, a 19 de outubro, comunicava a Truman que o assunto dos cruzadores agora "estava encaminhado". Naquela mesma semana os dois Governos acordavam constituir a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico<sup>36</sup>.

Em princípios de novembro, dramáticos acontecimentos no Extremo-Oriente tornavam um engajamento do Brasil na Coreia simultaneamente mais difícil e mais necessário: a República Popular da China, para impedir o colapso total do regime da Coreia do Norte, interveio maciçamente e logo empurrou as forças da ONU pela península abaixo. A 18 de novembro, Acheson instruiu os Embaixadores americanos na América Latina a redobram esforços para obtenção de tropas. Enquanto uma nuvem de renovada tensão e ansiedade se abatia sobre os Estados Unidos e uma mobilização acelerada se revelava urgente, profundas incertezas imperavam nos meios financeiros e comerciais. Segundo as palavras de um assessor de Johnson, Miller se via obrigado a advertir a América Latina de que, "razões menores se anunciam e se espera que a América Latina compartilhe desses sacrifícios". Miller insinuou o mesmo em conversa com Nabuco, a 12 de dezembro, e no dia seguinte comentou, reservadamente, que, embora esperassem maior colaboração do Brasil, antecipava "teríveis dores de cabeça" na tentativa de atendimento das necessidades brasileiras de importação. Miller constatou ainda que não houvera progresso no encaminhamento dos empréstimos ao



Brasil, simplesmente porque o Departamento do Tesouro, à vista da crise, se opunha a novos compromissos<sup>37</sup>.

A convocação feita por Acheson, em dezembro, de uma reunião extraordinária de Chanceleres do hemisfério para discutir medidas de emergência para a mobilização refletiu o novo sentido de urgência que inspirava a política em relação à América Latina. O Departamento de Estado esperava transformar o Brasil, “pedra de toque” de seu programa na área, em um aliado “ativo”. A decisão tomada, em fins daquele ano, de consultar Getúlio Vargas — que acabava de alcançar retumbante vitória em sua campanha pela reeleição — sobre a agenda da conferência foi uma tentativa de demonstrar ao Presidente Brasileiro a posição singular que o seu país ocupava nos planos dos Estados Unidos. Mas o Brasil, agora, encarava com profundo ceticismo o apelo de Washington para uma cooperação especial. Não repetiria os erros do último conflito e insitiria, desta vez, em rigorosa e imediata reciprocidade, prometia João Neves da Fontoura, o novo Ministro do Exterior. Sua resposta a uma nota de Johnson sobre a agenda da conferência se constituiu em cândida advertência: o Brasil cooperaria — embora nada se dissesse sobre o envio de tropas à Coréia — mas só se os Estados Unidos garantissem os créditos, maquinarias e matérias-primas necessários à aceleração da industrialização brasileira e à exploração de suas reservas de petróleo e carvão. Negociações bilaterais sobre esses pontos deveriam ter lugar em fevereiro, dizia João Neves, antes portanto da conferência, prevista para Washington, em fins de março<sup>38</sup>.

Para Miller a resposta de João Neves conferia “renovada significação e urgência” ao tema do auxílio. “É imperativo para o futuro de nossas relações com o Brasil”, Miller advertiu Acheson, “que se dê resposta pronta às propostas do Presidente Vargas”. Miller embarcou para o Brasil, em fevereiro, para concluir as negociações. Tinha presente a pressão de Washington para a obtenção de uma divisão completa de tropas brasileiras e por isso ressaltou para as autoridades brasileiras a gravidade da situação na Coréia, o imperativo daí resultante da mobilização geral dos Estados Unidos e a necessidade de materiais estratégicos e de tropas brasileiras. O Brasil cooperou, em uma situação de emergência, durante a II Guerra Mundial, lembrou João Neves, mas não colhe os benefícios do pós-guerra. “Se Washington tivesse elaborado um plano de recuperação para a América Latina semelhante ao Plano Marshall para a Europa”, disse João Neves, “outra seria a situação atual do Brasil e, provavelmente, muito maior poderia ser a nossa cooperação na emergência atual”. Miller só pôde renovar a promessa de que o BIRD disporia de US\$ 250 milhões para projetos

de desenvolvimento aprovados pela futura Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, mas Getúlio Vargas insistiu em que essa importância fosse considerada apenas como ponto de partida. O emissário americano deixou o Brasil com a promessa de que o país procuraria aumentar suas exportações de materiais estratégicos mas não conseguiu qualquer compromisso no tocante ao envio de tropas<sup>40</sup>.

As divergências quanto aos conceitos de segurança hemisférica ficaram nitidamente evidenciadas durante a reunião de Chanceleres. Na sessão inaugural, de 26 de março, João Neves defendeu um novo pacto com a América Latina como o melhor meio de armar o hemisfério para enfrentar o desafio soviético<sup>41</sup>, estabelecendo assim a tônica dos debates e surpreendendo os delegados americanos que contavam com o Brasil para encaminhar as discussões no sentido da imediata contribuição econômica e militar ao esforço de guerra. Marshall, já então Secretário da Defesa, tinha, pouco antes, pedido a Acheson que fizesse um “sério esforço” para obter tropas latino-americanas e o Departamento de Estado havia estabelecido como prioritária “uma contribuição brasileira de grandes proporções”. Mas, agora, João Neves, que fora eleito presidente do Comitê Econômico, estava transformando a conferência em um foro para a advocacia do desenvolvimento a longo prazo para a advocacia da mobilização. “De todos os problemas com que se defronta o governo na conferência”, dizia um *memorandum* do Departamento de Estado, datado de 31 de março, “o maior, de importância tal que poderia comprometer o sucesso da reunião, é a diferença de filosofias entre o Brasil e os Estados Unidos”<sup>42</sup>.

Durante negociações bilaterais paralelas, João Neves e seus assessores se mantiveram irredutíveis. Quando Averell Harriman, assessor especial de Truman, repetiu que as necessidades de defesa militar exigiam prioridade e que, “dentro de dois anos”, Washington poderia voltar a cogitar do desenvolvimento econômico da América Latina, João Neves insistiu na industrialização brasileira concomitante, ressaltando a necessidade de auxílio especial para a construção de refinarias de petróleo. Acheson pressionou João Neves quanto à cooperação militar, oferecendo treinamento, equipamento e transporte para uma divisão brasileira, mas João Neves depois de criticar o Governo americano pela venda de cruzadores à Argentina ao mesmo tempo em que transferia duas dessas belonaves ao Brasil, disse apenas que submeteria o assunto ao Presidente Vargas enquanto negociações militares preliminares se realizavam em Washington. Retrospectivamente, Acheson se daria conta de que João Neves fora apenas “mais indireto e fabiano” do que seu colega mexicano, que rejeitaria frontalmente proposta



semelhante. À época, no entanto, as reações de João Neves foram consideradas encorajadoras e Acheson cuidou que a resposta de Truman a uma carta do Presidente Vargas, trazida por João Neves, contivesse renovado apelo para o envio de tropas terrestres<sup>43</sup>. Nabuco informou seu governo de que os planejadores americanos se impacientavam com a inação brasileira; daí ter Getúlio Vargas reiterado a Johnson, em julho, seu desejo de cooperar, muito embora fosse claro não existir entusiasmo no Governo brasileiro por uma empreitada coreana. O General Pedro Aurélio de Góes Monteiro, Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, advertiu o Conselho de Segurança Nacional, em maio, de que “de modo algum” tropas podiam ser enviadas ao exterior sem demorados preparativos e novo equipamento e Getúlio Vargas, pessoalmente, alimentava profundos ressentimentos, que deixou transparecer em bilhetes dirigidos ao Chefe de sua Casa Civil, o nacionalista extremado Lourival Fontes. “Lutamos na guerra passada e fomos inteiramente esquecidos e recusados na partilha dos despojos”. Getúlio se dispôs tão somente a enviar Goés Monteiro a Washington para conversações; instruiu o General a reiterar apenas que o Brasil não podia colaborar eficazmente até que recebesse amplo auxílio econômico. O objetivo da viagem de Goés era, como Lourival Fontes candidamente descrevia, ganhar tempo<sup>44</sup>.

A situação se tornara, de fato, irreconciliável quando Goés chegou a Washington em julho. Presentindo a possibilidade de o Brasil tergiversar, o Departamento de Estado já advertira duas vezes as autoridades brasileiras quanto à necessidade de rápidos resultados da missão Goés Monteiro. A vacilação brasileira era frustrante, se queixava Miller, na medida em que aquele país “era a chave para a questão da América Latina”. Goés percebeu logo que a cooperação militar completa era “vital” para os americanos mas suas instruções eram para ressaltar os “fatores econômicos básicos” que impediam tal cooperação. “A situação aqui”, escreveu depois de seus primeiros encontros com Acheson “é bem diferente da de dez anos atrás, quanto ao grau de confiança e de mútua simpatia entre o Brasil e Estados Unidos”. As táticas dilatórias de Goés Monteiro logo levaram o Departamento de Estado a duvidar da sinceridade brasileira. Em carta de desculpas ao General Mathew Ridgway, Comandante das Forças da ONU na Coreia, Miller, antes otimista, explicou que Goés passava a maior parte do tempo “repetindo as já conhecidas reclamações contra os Estados Unidos”. O enviado brasileiro ficou em Washington três meses e a única concessão que fez foi acenar com a possibilidade de um entendimento sobre a preparação de uma força expedicionária, mas o Governo brasileiro nem sequer se deu ao trabalho de responder ao projeto de acordo apresenta-

do nesse sentido. Este episódio pôs fim a quaisquer entendimentos bilaterais sérios sobre a participação militar brasileira na Coreia. Segundo comentou Miller, amargamente, alguns dias após a partida do General, “Goés tinha sido a ‘oferenda’ (imolada) em lugar da defunta missão à Coreia”<sup>45</sup>.

Ao iniciar-se o último ano do mandato de Truman, o duradouro relacionamento especial sofrera dramática erosão. Uma força expedicionária brasileira era agora assunto encerrado. Embora o governo brasileiro concordasse em negociar um pacto de assistência militar, no quadro da nova lei de segurança recíproca americana, se comprometeu a um programa trienal de compras de produtos considerados essenciais. Além disso, João Neves se apressou em assegurar ao Presidente Getúlio Vargas que a tese brasileira de atribuir dimensão econômica às relações militares fora vigorosamente sustentada e que o país não assumira qualquer obrigação político-militar adicional<sup>46</sup>. Mesmo assim, este pacto provocou tamanha oposição no Congresso brasileiro que, à medida em que avançava o ano, sua ratificação parecia cada vez mais duvidosa.

O entusiasmo de ambas as partes pela Comissão Mista se dissipava. Descrita, corretamente, por Miller, como instrumento crucial da política com o Brasil, a Comissão fora constituída em julho de 1951 e começara imediatamente a trabalhar na definição de programas de investimento. Uma viagem do Ministro da Fazenda brasileiro a Washington, em setembro, produziu manifestações tranquilizadoras do BIRD e do Banco de Exportação e Importação. Era com essa ajuda oficial, ou semi-oficial e não com capital estrangeiro privado, que o Brasil contava. Na medida em que se reacendiam as esperanças de obter esse tipo de ajuda, crescia a oposição ao outro tipo, especialmente tendo em vista as graves dificuldades da balança de pagamentos do Brasil. Pressionado por grupos nacionalistas, crescentemente vocais, Getúlio Vargas propôs ao Congresso a criação de uma empresa estatal de petróleo (Petrobrás) e a limitação da participação estrangeira na indústria de petróleo. Em janeiro de 1952, Getúlio impôs um teto de 10% à remessa de lucros<sup>47</sup>. Desconfiados, o Banco de Exportação e Importação e o BIRD passaram a encarar com menor tolerância as dificuldades financeiras do Brasil, revelando relutância maior em conceder-lhe novos empréstimos. Segundo Marwin Bohan, chefe da seção americana da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o resultado foi que, em meados de 1952, o Governo de Getúlio Vargas tinha “perdido toda a confiança na Comissão”<sup>48</sup>. Preocupação com a enfraquecida aliança teria sido o motivo da decisão de Acheson e Miller de visitar o Brasil em julho, mas nada de concreto resultou da viagem e o ceticismo brasileiro aumentou. De fato, ao longo de todo o ano, governantes brasileiros lamentaram



o "abandono" de Washington e advertiram que o desenvolvimento brasileiro era a chave para a defesa da América Latina<sup>49</sup>.

Com a vitória eleitoral de Eisenhower em novembro a sorte da antiga aliança caía em mãos republicanas. João Neves visitou Washington naquela mês e saiu com uma impressão positiva dos encontros com o Presidente eleito, com o futuro Secretário de Estado, John Foster Dulles e com o futuro assessor presidencial, Nelson Rockefeller. Eisenhower frisou a necessidade de união contra os soviéticos e tanto ele quanto Rockefeller prometeram ajuda. Estas eram boas novas pois o déficit da balança de pagamentos mais que duplicara naquele ano e as reservas de divisas haviam chegado ao seu mais baixo nível desde a guerra<sup>50</sup>.

Mais uma vez a desilusão não tardou a chegar. Em fins de 1952, o Departamento de Estado se comprometeu a obter para o Brasil empréstimo de US\$ 300 milhões para eliminação de atrasados comerciais desde que o governo de Getúlio Vargas criasse um mercado livre de câmbio que facilitasse a remessa de lucros. Em fevereiro de 1953, o Brasil cumpria sua parte do compromisso mas quando procurou Washington sobre o empréstimo, a administração Eisenhower refugou. O Secretário do Tesouro George Humphrey, queixando-se da "confusão que herdara", se mostrou particularmente insistente em reduzir o montante a um terço. A Agência Central de Inteligência (CIA) alertou para o fato de que, dando ao Brasil os US\$ 300 milhões, Washington perderia o poder de pressão política quanto a outras questões, e o Presidente Eisenhower foi convencido de que o empréstimo poderia ser reduzido, no mínimo, à metade<sup>51</sup>. Quando o substituto de Marício Nabuco visitou Dulles para adverti-lo de que as relações entre os dois países haviam caído a nível "perigoso" e instilar em que os aspectos políticos do empréstimo fossem tomados em conta, Dulles declarou que Washington achava que US\$ 100 milhões seriam suficientes. Getúlio Vargas ficou tão agastado que determinou a suspensão das negociações e Miller lembrou a Dulles que a Argentina recebera ajuda semelhante e que as relações com o Brasil haviam chegado a um "ponto crítico". Humphrey depois de vários dias, do que Eisenhower chamou de "acalorado debate", acabou admitindo que a administração estava comprometida ("fiscada"). Certamente não foi coincidência o fato de que, uma semana depois da assinatura formal do contrato de empréstimo, o Congresso brasileiro, finalmente, ratificou o pacto militar, deixando o Embaixador Johnson com a esperança de que "nenhum prejuízo concreto tivesse resultado do inesperado atraso"<sup>52</sup>.

O fato de que o empréstimo só fora obtido após intensa pressão diplomática, reforçou as já en-

tão generalizadas dúvidas dos meios dirigentes brasileiros quanto ao relacionamento especial, ainda mais enfraquecido pelo interesse decrescente de Washington em relação à Comissão Mista. Em janeiro de 1953, a Comissão havia definido um "programa de mais de um bilhão de dólares", 60% do qual a ser financiado com recursos orçamentários brasileiros mas só conseguiria US\$ 119 milhões de dólares do Banco de Exportação e Importação e do BIRD. Bohan advertiu o Departamento de Estado de que a Comissão Mista "não era um empreendimento essencialmente econômico mas sim um programa político bilateral de primordial importância". Mas a nova administração, decididamente, não estava interessada em financiar com recursos públicos (oficiais) o desenvolvimento brasileiro, sobretudo agora que o conflito coreano esmorecia. Em fevereiro, Humphrey se referiu à falta de "espinha dorsal" do Banco de Exportação e Importação em anos anteriores e Dulles insistiu com o Presidente para que deixasse claro ao Brasil que o capital privado estrangeiro era a solução correta para seus problemas. Durante conversa que teve, em março com o Ministro da Guerra brasileiro, Eisenhower foi propositadamente vago quanto ao tema de auxílio econômico. Nesse mesmo mês, Washington propôs a extinção da Comissão Mista e, em abril, anunciou que o irmão do Presidente, Milton Eisenhower, visitaria vários países sul americanos, inclusive o Brasil, para discutir a política norte-americana<sup>53</sup>.

Getúlio Vargas queria evitar a dissolução da Comissão Mista antes de ser obtido auxílio financeiro, pelo menos, até o limite dos US\$ 300 milhões prometidos pela administração Truman. João Neves pressionou o Embaixador Johnson sobre esse aspecto, em abril, e Getúlio enviou seus hábeis filha e genro aos Estados Unidos para conversar com autoridades republicanas, as quais negaram qualquer compromisso de financiar projetos da Comissão Mista até determinados níveis. Em maio, Eugene Black, Presidente do BIRD, chegou mesmo a prevenir as autoridades brasileiras contra "novo ciclo de esperanças excessivas" no tocante a auxílio financeiro, uma vez extinta a Comissão Mista. O anúncio, em julho, de que Washington de fato resolvera dissolver a Comissão Mista provocou uma explosão de ressentimento no Brasil. João Neves qualificou a decisão como uma "bofetada", enquanto a imprensa condenava Washington pelo não cumprimento do que os brasileiros entendiam como compromissos firmemente assumidos<sup>54</sup>.

"Os brasileiros estavam furiosos e não se preocupavam em ocultar sua ira", descobriu Milton Eisenhower ao chegar, em julho. A carta que trazia da Casa Branca para Getúlio falava do desejo de fortalecimento de relações, mas Eisenhower naturalmente pensava em termos de investimentos priva-



dos. Ele recentemente comentara, durante uma reunião com seu ministério, que capital privado e auto-ajuda eram o de que precisava a América Latina e era esse o evangelho que seu irmão pretendia pregar no Brasil. "O tipo de assistência técnica que vocês receberam vale tanto quanto dinheiro", declarou Milton Eisenhower a autoridades brasileiras, as quais não conseguiam acreditar no que ouviam. A resposta de Getúlio Vargas à carta de Eisenhower se constituiu em polida reprimenda na qual encarecia uma "rápida e abrangente" solução para os problemas bilaterais. Mas não havia esperança de se obter auxílio do tipo e no grau desejados pelos dirigentes brasileiros. De volta aos Estados Unidos, Milton Eisenhower deu conhecimento ao irmão do ressentimento brasileiro, e o advertiu de que a cooperação brasileira era "vital". Ao mesmo tempo, preveniu-o contra "singularizar o Brasil" nas relações dos Estados Unidos com a América Latina. Após a leitura de um longo relatório em que Milton Eisenhower valorizava a auto-suficiência e a iniciativa privada, o Presidente Eisenhower afirmou que o documento "deveria ser estudado por cada homem, mulher e criança em toda a América do Norte e do Sul". O relatório, após cortes determinados pelo Presidente Eisenhower para "poupar a sensibilidade de nossos amigos sul-americanos", foi publicado. A reação da Embaixada brasileira foi de desapontamento. O documento "superficial" era apenas uma tentativa de "racionalização" do abandono da América Latina por Washington, lamentava o Embaixador João Carlos Muniz, em correspondência particular ao Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha. Poderia, em sua opinião, ter sido escrito sem que fosse necessária uma viagem à região. "No momento em que a propaganda comunista acena com a possibilidade de industrialização intensiva e rápida para as áreas subdesenvolvidas, a missão Eisenhower promete apenas o instrumento antiquado, não mais aplicável às condições atuais, das inversões privadas"<sup>55</sup>.

O fim da guerra da Coreia reduziu ainda mais o poder de negociação do Brasil, reforçando a insistência de Washington em favor dos investimentos privados estrangeiros como chave para o desenvolvimento da América Latina e fortalecendo a preferência americana pelas iniciativas políticas como meio adequado para enfrentar o desafio comunista no hemisfério. Como reconheceu Dulles, em princípios de 1954, durante uma reunião ministerial que tratava da próxima conferência interamericana de Caracas, os governos latino-americanos queriam discutir a cooperação econômica, mas o ponto crucial era assegurar medidas anticomunistas imediatas, "em vez de esperar que se crie uma situação semelhante à da China em fins da década de 40, quando o auxílio americano chegou tarde demais"<sup>56</sup>.

Washington continuava a fazer pequenos

gestos de apoio a um entendimento especial com o Brasil mas se recusava a conceder o tipo de auxílio ao desenvolvimento-macizo e de longo prazo e a assistência militar preferencial que os dirigentes brasileiros desejavam. Em 1954, depois que o Congresso brasileiro aprovou legislação sobre o petróleo mais nacionalista ainda do que a própria proposta Getúlio Vargas, o Brasil conseguiu menos de US\$ 3 milhões do Banco de Exportações e Importação<sup>57</sup>. O clamor contra o descaso americano pelo relacionamento especial se tornou estridente. Editorialistas, comentaristas internacionais, planejadores econômicos, porta-vozes militares, diplomatas e autoridades governamentais — todos formaram um coro de protesto e ressentimento. Em fins de 1953 surgiram notícias na imprensa de que o Itamaraty pretendia reorientar a política externa do país numa direção neutralista. Embora o Ministro do Exterior desmentisse para a Embaixada americana o noticiário, esta registrou, com certa preocupação, que o novo Chefe de Gabinete era um "partidário declarado de mudanças na política externa... que achava que o Brasil devia perseguir uma política, não necessariamente oposta mas paralela à dos Estados Unidos e dela diversa"<sup>58</sup>.

A recusa brasileira em contribuir com tropas para o esforço da ONU na Coreia fora indício dramático de que algo acontecera àquele relacionamento. Menos dramático na forma mas de consequências de maior alcance foi outro sinal: a vigorosa campanha brasileira visando ampliar suas opções econômicas internacionais. Em parte, o interesse por outros mercados advinha do aspecto financeiro, mas o descontentamento generalizado em relação à parceria americana agiu como importante estímulo no esforço para alcançar maior autonomia.

Em março de 1952, por exemplo, João Neves assinalou crescimento do interesse europeu pelo Brasil e instou Getúlio Vargas a buscar "um máximo de diversificação" de mercados e fornecedores, especialmente tendo em vista as dificuldades no relacionamento com Washington. Constatando o extraordinário progresso alcançado durante os dois anos subseqüentes, no comércio e nas relações de investimentos com a Alemanha Ocidental, o sucessor de João Neves comentou que o estímulo ao capital europeu era necessário já que o auxílio ao desenvolvimento proveniente de outras fontes se havia revelado "claramente inadequado"<sup>59</sup>.

De particular significação foram os sintomas de uma incipiente reavaliação da atitude do Brasil em relação à América Latina. Tentativas de intensificação de relações com países vizinhos, especialmente a Bolívia e o Paraguai, faziam parte de uma estratégia tradicional visando a contrabalançar a influência argentina<sup>60</sup>, mas surgiam claros índices de que os planejadores brasileiros, em sua insatisfação



com Washington, começaram a questionar os efeitos do duvidoso relacionamento especial sobre a posição brasileira na América do Sul<sup>61</sup>. A Conferência de Washington foi, é claro, excepcional, na medida em que o Brasil se alinhou publicamente com outros países latino-americanos contra os Estados Unidos. A reação encorajadora das delegações hispano-americanas pode ter reforçado as dúvidas brasileiras. Estímulo mais importante, no entanto, foi a constatação de que por toda a América Latina a lista de reclamações contra os Estados Unidos crescia rapidamente e que uma certa dose de suspeita e animosidade se transferia para o Brasil à raiz de sua solidiedade histórica com Washington<sup>63</sup>.

O governo-tampão do Vice-Presidente Café Filho (1954-55), que assumiu a Presidência quando Getúlio Vargas se suicidou em 1954, não trouxe mudança nas relações do Brasil com os Estados Unidos. Pouco depois de assumir, Café Filho enviou seu Ministro da Fazenda a Washington para tratar do que qualificou para o Presidente Eisenhower como sendo problemas "de fundamental importância para nossas futuras relações". O Presidente americano se manifestou "profundamente simpático" às aspirações brasileiras<sup>64</sup>, mas os entendimentos não resultaram em solução alguma para a divergência política básica. No Departamento do Tesouro existia pouca simpatia pela posição brasileira. O Secretário Humphrey, partidário de mal-definida atitude "dura e contundente" em relação à América Latina, comentava em particular, nessa época, que estava "totalmente convencido de que uma política branda e de conquista da América Latina mediante dispêndio de recursos não era o caminho certo". Mais especificamente, criticou as pretensões brasileiras de produzir, com auxílio do Banco de Exportação e Importação, folhas-de-flandres, de modo a reduzir sua dependência em relação a duas empresas americanas. Enquanto o Ministro da Guerra de Café Filho se queixava amargamente do abandono americano, do auxílio dado pelos Estados Unidos a outras regiões subdesenvolvidas e das pressões americanas contra a Petrobrás e outras manifestações estatizantes no Brasil, Eisenhower dizia que os Estados Unidos "seriam amigos compreensivos e solícitos mas que nossos compromissos globais eram pesados". Durante reunião ministerial em dezembro, o presidente americano, aludindo às reclamações latino-americanas, justificou o auxílio preferencial dado à Ásia com o argumento de que os Estados Unidos também estavam defendendo interesses da América Latina no Extremo Oriente<sup>65</sup>.

O velho estadista Raul Fernandes, novamente à frente do Itamarati, fez seu último apelo em favor de um relacionamento especial em janeiro de 1955. Em carta a Muniz, destinada a Rockefeller, Raul Fer-

nandes reclamou que Washington não dissociava o Brasil do resto da América Latina e tratava os pedidos brasileiros de auxílio como "operações bancárias" e não como matéria política e de segurança. Lembrava que haviam sido colocados recursos à disposição da Europa e que a razão dominante não fora vantagem financeira mas sim a segurança do Ocidente. Rockefeller encaminhou a carta a Dulles e, às pressas, marcou-se uma reunião de Muniz com funcionários do Departamento de Estado, cujo resultado, no entanto, foi um sermão sobre a necessidade de orçamentos equilibrados, de inflação controlada e de liberalização da legislação sobre petróleo, de modo a permitir a participação de capital estrangeiro. O secretário-adjunto Henry Holland, segundo *memorandum* do Departamento de Estado sobre a reunião, disse a Muniz que aquelas "eram todas questões que só o Brasil podia resolver e que de sua solução dependia qualquer progresso econômico permanente (i.é., auxílio americano)". Semanas depois, Muniz falou no *National War College* (Escola Superior de Guerra) e polidamente mencionou o acúmulo de aspirações insatisfeitas. O Ponto 4, afirmou, fora um "brando paliativo", comparado com o Plano Marshall, enquanto que a Comissão Mista Brasil-Estados resulta num "anticlimax". Washington devia lembrar-se das contribuições brasileiras durante a II Guerra Mundial e precisava entender que o desenvolvimento econômico era a melhor defesa contra o comunismo<sup>66</sup>. Ao encerrar-se o breve governo de Café Filho o abandono americano era o tema dominante nos comentários brasileiros sobre as relações com os Estados Unidos<sup>67</sup>.

Ao considerarem a vitória eleitoral de Juscelino Kubitschek de Oliveira e de seu esquerdizante companheiro de chapa João Goulart, o que mais parecia preocupar os dirigentes republicanos era a atividade comunista no Brasil. Para aferir a atitude de Juscelino Kubitschek, o Departamento de Estado o convidou a visitar Washington antes de sua posse. O Vice-Presidente Nixon expressou o interesse da administração: era importante fazer "todo o possível para começar com o pé direito o relacionamento com o novo governo brasileiro e dar a Juscelino a oportunidade de se comprometer com um programa anticomunista"<sup>68</sup>. Os dirigentes brasileiros também se preocupavam com as tramás comunistas, mas discordavam da solução. O que os deixava profundamente intrigados era o recurso de Washington ao auxílio econômico para enfrentar o desafio na Europa e na Ásia ao mesmo tempo em que insistia em métodos político-policiais para a América Latina<sup>69</sup>. O desentendimento aflorou mais uma vez, durante a visita de Juscelino, em janeiro de 1956. Dulles e seus assessores discorreram exaustivamente sobre as necessidades de um grande esforço anticomunista e ofereceram assistência técnica para esse fim, en-



quanto Juscelino pretendeu discutir o financiamento de seu plano quinquenal de desenvolvimento. Embora se dizendo dispostas a "ouvir" as propostas brasileiras, as autoridades americanas advertiram Juscelino de que quaisquer projetos concretos deviam fazer parte de um "pacote" de recuperação econômica<sup>70</sup>. O Brasil deveria colocar suas finanças em ordem, liberalizando a legislação sobre investimentos e eliminando os déficits orçamentários. Contatos e discussões subseqüentes apenas confirmaram o conflito de políticas. Nixon foi ao Brasil e retomou o tema da cruzada anticomunista. Juscelino concordou e disse que o Brasil precisava de US\$ 1,2 bilhões em investimentos de capital para estimular o desenvolvimento necessário à contenção do radicalismo. Nixon replicou que auxílio econômico dependia do Congresso e que este era influenciado pela estabilidade financeira e política do país-cliente e pela atitude deste em relação ao comunismo. Em discurso público, Juscelino recordou a Nixon que "a liberdade é apenas uma palavra para os que vivem na extrema pobreza" e este foi o recado que mandou a Washington por intermédio de seu Vice-Presidente poucas semanas depois. Em carta a Eisenhower, entregue por João Goulart, Juscelino insistia em que "um consistente esforço governamental — auxílio oficial americano — era necessário em setores da infra-estrutura pouco atraentes para os investidores privados. Os apelos brasileiros continuavam, no entanto, a encontrar poucas receptividade em Washington. Dulles comunicou a Eisenhower que havia adotado uma atitude de espera, "sujeita a maiores esclarecimentos", quanto à orientação de Juscelino; daí nenhum compromisso ter sido assumido com João Goulart, além da promessa de exame de pedidos de empréstimos. Eisenhower em sua resposta a Juscelino ignorou cuidadosamente a menção de seu interlocutor a auxílio oficial, ressaltando, ao invés, a necessidade de que fosse feito "todo o possível para tranquilizar a iniciativa privada quanto ao grande potencial brasileiro"<sup>71</sup>. A esta altura, mesmo os mais inflamados defensores brasileiros do relacionamento especial se viam levados a admitir, em discussões privadas, a futilidade básica dessa estratégia<sup>72</sup>.

No campo militar as expectativas brasileiras não tiveram melhor sorte. Estrategistas militares no Brasil estavam preocupados com a capacidade de sua defesa costeira e queriam organizar um grupo anti-submarino de caça e destruição, do qual fariam parte um porta-aviões, destróies e aviões. Em maio de 1954, haviam solicitado a cessão de quatro submarinos e navios de escolta, mas quase dois anos se passaram antes que Washington concordasse em "emprestar" dois velhos submarinos. Em março de 1956, o Brasil manifestou o desejo de comprar um porta-aviões, mas o Pentágono foi contrário à venda

diante das repercussões desfavoráveis para as relações dos Estados Unidos com a Argentina. Esta decisão levou o Brasil a comprar um porta-aviões da Grã-Bretanha. Um ano depois, o pedido dos Estados Unidos de autorização para instalar uma estação de rastreamento de mísseis na ilha de Fernando de Noronha parecia criar nova oportunidade e o Brasil, de início, insistiu em um *quid pro quo* sob a forma de armamento pesado adicional. A "mágoa" dos círculos militares ante a mesquinhez de Washington no tocante à cessão de armamentos, advertiu o Embaixador Briggs, era fator de suma importância na reação "incrivelmente confusa e frustrante" do Brasil à pretensão americana<sup>73</sup>. Washington, no entanto, se recusou a negociar nas bases propostas, apelando, ao invés, para o sentimento de dever do Brasil para com a defesa do ocidente. Juscelino recuou, apesar da ruidosa oposição da esquerda brasileira, mas insistiu na inclusão no acordo, assinado em Janeiro de 1957, de uma cláusula que implicitamente comprometia os Estados Unidos a uma maior ajuda. O Itamarati levou adiante a questão, reclamando do Departamento de Estado que, até aquela data, tudo o que os Estados Unidos haviam feito, nos termos do pacto de assistência militar de 1952, fora ajudar a conservar um "núcleo de navios antiquados e sem valor". Em fevereiro, Juscelino enviou um lembrete pessoal a Eisenhower. As conversações no entanto, se arrastavam e no fim do ano, o Embaixador Briggs, inquieto ante a tendência das relações americano-brasileiras e que já advertira o Departamento de Estado de que o Brasil merecia um "lugar especial" na política dos Estados Unidos na América Latina, criticou seus superiores pelo fato de que os brasileiros "poucos resultados visíveis" estavam obtendo nas negociações sobre armamentos. Em fins de 1958, a Embaixada do Brasil em Washington ainda estaria reclamando que as necessidades brasileiras não tinham sido atendidas<sup>74</sup>.

Em 1958, as relações americano-brasileiras tinham, aos tropeços, chegado a uma encruzilhada que não era claramente percebida em Washington. As autoridades brasileiras haviam continuado a criticar acerbamente o aparente desinteresse americano pelo relacionamento especial e começavam a propor um novo realismo no trato com os Estados Unidos<sup>75</sup>. Até a imprensa conservadora, que por muito tempo advogara a aliança, agora, expressava seu desencanto<sup>76</sup>. Do lado americano, Briggs, transformado em defensor de um tratamento preferencial para o Brasil, alertava, em fins de 1957, para a possibilidade "de alguma reorientação da diplomacia brasileira numa direção neutralista". No entanto, sua opinião sobre o governo de Juscelino Kubitschek era essencialmente negativa e no Departamento de Estado parecia existir a tendência de atribuir as lamentações brasileiras aos métodos administrati-



vos desleixados, às quer elas interpartidárias e ao “clima psicológico adverso resultante do ultranacionalismo de inspiração comunista” do governo Juscelino. A malfadada viagem de Nixon à América do Sul, naquele ano, gerou dúvidas quanto a essas interpretações, mas o próprio Vice-Presidente, ao regressar da viagem, relatou ao Gabinete americano que considerava “a crítica política aos Estados Unidos por abrigar ditadores foragidos mais importantes do que as diversas reclamações de caráter econômico”. Talvez o próprio Eisenhower tampouco se tenha apercebido do ponto a que chegara a ânsia por auxílio maciço para o desenvolvimento, tanto no Brasil quanto nos outros países da América Latina. A região tinha graves problemas econômicos, concordava ele, em conversa com um diplomata, na época, mas havia uma “falta de compreensão da parte da América Latina quanto ao grau de auxílio que Washington já lhe estava concedendo”<sup>77</sup>.

De importância fundamental para as futuras relações era a crescente certeza dos círculos dirigentes brasileiros de que a estratégia nacional em relação aos Estados Unidos e à América espanhola se revelara contraproducente e que a única forma de o Brasil adquirir o indispensável poder de barganha *vis-a-vis* Washington seria aliar-se aos vizinhos hispânicos. Durante seus primeiros dois anos de governo, Juscelino afirmara, repetidamente, seu desejo de maior cooperação com a América espanhola e desencadeara vigorosa ofensiva diplomática nos países limítrofes. O Itamarati concluíra uma variedade de acordos culturais, econômicos e de comunicações. Estes êxitos reforçavam as dúvidas sobre a sabedoria de uma política histórica de semiisolamento da América espanhola. Em fins de 1957, jornais influentes, como *O Estado de São Paulo*, começaram a endossar a idéia de uma ‘união latino-americana’ encabeçada pelo Brasil e na Escola Superior de Guerra, analistas se referiam ao fracasso do relacionamento especial e apontavam esta união como uma alternativa promissora<sup>78</sup>. O Embaixador Briggs nunca se afastou tanto da realidade como quando desprezou como “embromação” a crescente ênfase brasileira numa comunidade de interesse com a América espanhola. Esse tipo de conversa era “ótimo para discursos de fim de banquete e tratativas da ONU com os árabes” escrevia ele, em tom de menosprezo, “mas carece de maior substância”. Uma palestra confidencial proferida na Escola Superior de Guerra, em maior de 1958, pelo Chefe da Divisão Política do Itamarati, evidenciou o quanto se equivocava o enviado americano. Disse o conferencista que a integração latino-americana iria ocorrer com ou sem o Brasil, pelo que o Brasil devia liderar o movimento e desse modo colocar-se em posição de “negociar mais efetivamente” com os Estados Unidos<sup>78</sup>.

Essa conclusão, aparentemente, já predominava nos meios formuladores de política do Brasil em meados de 1958, quando a triste experiência de Nixon na América do Sul ofereceu a Juscelino dramática oportunidade para lançar a nova estratégia. O primeiro passo do que ficou conhecido como a Operação Panamericana (OPA) foi uma carta a Eisenhower, em 28 de maio, pedindo uma mudança na política americana em relação à América Latina como um todo. Significativamente, foi o Embaixador Augusto Frederico Schmidt, crítico contumaz dos Estados Unidos, quem colaborou com Juscelino na redação da carta<sup>80</sup>. Em seguida, Juscelino usou o rádio para mobilizar apoio doméstico para sua iniciativa, instruiu o Itamarati no sentido de buscar solidariedade junto às missões diplomáticas hispano-americanas e começou a corresponder-se com chefes de governo vizinhos<sup>81</sup>. A reação pouco entusiástica de Washington à iniciativa brasileira sugere que seu significado, em termos de relações brasileiro-americanas, passou despercebido no Departamento de Estado, o qual tampouco avaliou suficientemente a desilusão que motivava a atitude do Brasil. Dulles sugeriu ao Presidente Eisenhower que o Secretário de Estado-adjunto, Roy Rubottom, levasse uma resposta interlocutória a Juscelino, com o que melhor poderia identificar as intenções do governo brasileiro; Eisenhower concordou. A carta dirigida a Juscelino apoiava “medidas corretivas” visando reforçar a solidariedade continental, mas, refletindo a preocupação primordial de Washington, ressaltava, especificamente, a necessidade de “maior implementação” da resolução anti-comunista aprovada na conferência de Caracas de 1954. O encontro de Rubottom com Juscelino, em junho, revelou a mesma divergência de ênfase. Juscelino atribuiu o descontentamento latino-americano e a simpatia pelo comunismo à miséria social resultante do atraso econômico, enquanto Rubottom, por seu lado, considerou o desafio comunista como sendo uma questão essencialmente policial. Um *memorandum* posteriormente entregue por Briggs ao Itamarati reconhecia, *pro-forma*, o desenvolvimento econômico como meio de conter extremismos mas advertia que os governos latino-americanos deviam, “com maior energia”, combater, por outras formas, as “forças externas” que estavam subvertendo a solidariedade continental. Esse foi exatamente o tipo de argumento que Dulles utilizou quando visitou o Brasil em julho daquele ano. “Havia uma nítida linha divisória”, lembrava Juscelino nas sucessivas conversas com Dulles, “entre o que pretendia o Brasil e a doutrina exposta pelos Estados Unidos. Dulles, “um argumentador tenaz, intransigente, quase incapaz de aceitar um compromisso”, insistia em orientar a conversa para a ameaça comunista e chegou até a propor um acordo bilateral anticomunista, ao passo que Juscelino insistia na conhecida tese do



desenvolvimento econômico como caminho para a segurança hemisférica<sup>82</sup>.

Briggs diria em princípios de 1959: "evitar que nossos inimigos poluam o reservatório da tradicional boa-vontade brasileira deve continuar a ser princípio básico da política dos Estados Unidos". Ao mesmo tempo achava que os Estados Unidos faziam, para a América Latina, o papel de "bode expiatório domesticado" e que Washington deveria avaliar os pedidos de auxílio econômico do Brasil de acordo com os esforços brasileiros de manter clima favorável aos investimentos privados". Washington acabou concordando com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, mas discordou radicalmente do governo de Juscelino quanto ao montante de capitalização<sup>83</sup>. A reticência americana estimulou Juscelino, Schmidt e outras autoridades brasileiras a manterem vivas as teses de abandono americano e da unidade latino-americana, o que dava razão ao sucessor de Briggs, John Moors Cabot, quando chamou a atenção de Washington para o sentimento brasileiro de que o país não estava recebendo dos Estados Unidos auxílio "compatível com o que precisava e lhe era devido"<sup>84</sup>.

O ressentimento brasileiro cresceu ao constatar que o verdadeiro motivo do maior interesse de Washington pela América Latina se originava na renovada ameaça comunista, sob a forma da Cuba de Fidel Castro. Não foi outro o motivo da visita de Eisenhower à região em 1960. Antes que Eisenhower embarcasse para a América Latina, Juscelino insistiu com ele para que se pronunciasse em favor do desenvolvimento econômico como chave para a democracia — o que no entender de Juscelino significava, é claro, maior assistência governamental. Mais uma vez, no entanto, Eisenhower encareceu a suas platéias latino-americanas a sabedoria do recurso ao capital privado estrangeiro. Surpreso ante a relutância de Juscelino e de seus colegas hispano-americanos em adotar uma postura anticastrista, Eisenhower, de regresso a Washington, advertiu o novo Chanceler brasileiro de que "o problema cubano afetava todas as Américas e não era, apenas, um problema dos Estados Unidos", Juscelino recordou a Eisenhower em julho, em particular, aquilo que lhe parecia o verdadeiro desafio. Sublinhando a necessidade de um novo programa de "financiamento público" Juscelino voltou a queixar-se do abandono americano e advertiu para o fato de que a segurança do Ocidente se achava ameaçada pelo atraso econômico na América Latina<sup>85</sup>. Ao final de seu mandato, Juscelino estava convencido de que o Departamento de Estado sabotara a OPA<sup>86</sup>.

O verdadeiro significado da OPA não parece ter sido bem compreendido em Washington. No fim

dos anos 60, o Embaixador americano no Rio de Janeiro, inquieto mas aparentemente incerto sobre o que acontecera, manifestava o temor de que, se o Brasil optasse por liderar um bloco independente de estados latino-americanos "isso poderia significar o começo do colapso do sistema interamericano". Ele também achava que as relações americano-brasileiras "chegaram ou, em breve, chegarão a uma encruzilhada"<sup>87</sup>. Embora tardia, essa avaliação estava correta na medida em que o sistema (interamericano) presumia um relacionamento especial entre Brasil e Estados Unidos. Os desencantados dirigentes brasileiros se davam perfeita conta do que acontecera. Muniz, em artigo publicado em fins de 1959, explicava que a procura do entendimento bilateral com os "grandes núcleos industrializados" havia resultado infrutífera; por isso o Brasil optara por uma frente negociadora de amplitude continental. Para outro diplomata, em palestra reservada, na E.S.G. no ano seguinte, a OPA tinha sido "a primeira atitude inteiramente independente do Brasil" em relação aos Estados Unidos. Foi o Embaixador Henrique Rodrigues Valle, em palestra semelhante, quem melhor definiu o que acontecera. A iniciativa de Juscelino representara "uma reviravolta quase completa" na política exterior do Brasil. "Mais do que isso", prosseguiu, "(O Brasil) passa a desempenhar papel avesso ao que até então se acostumara e, de intérprete dos Estados Unidos junto à América Latina, se transforma em advogado dos latino-americanos frente à potência do Norte"<sup>88</sup>.

Visto à luz das experiências brasileiras com o relacionamento especial nos anos 50, o período que se seguiu de Quadros — Goulart (1961-64), durante o qual os dirigentes brasileiros estuasiasticamente lançaram sua "política exterior independente" e ruidosamente proclamaram a solidariedade com o Terceiro Mundo<sup>89</sup>, não passou de uma execução exagerada da nova estratégia de Juscelino Kubitschek. Na verdade, o empenho com que todos os governos pós-Juscelino, mesmo os regimes militares ativamente anticomunistas dos fins dos anos 60 e da década de 70, perseguiram uma intensificação das relações com a América espanhola e, uma vez alcançado, grau significativo de industrialização e suficientemente diversificada a dependência externa — demonstraram crescente autonomia política em relação a Washington, sugere que as variações políticas introduzidas após a revolução de 1964 não passavam de meras manobras táticas destinadas a tranquilizar fontes externas de empréstimos e investimentos com vistas a reativar a engrenagem econômica nacional, semiparalisada pelas políticas inflacionárias de Juscelino, Jânio e João Goulart.

Apesar disso, parece claro que o impacto negativo dos primeiros quinze anos da Guerra Fria sobre as relações americano-brasileiras foi decisivo pa-



ra o curso subsequente desse relacionamento. Foi durante aquele período, marcado pela crise coreana, que a tese do abandono americano se tornou elemento preponderante no pensamento da elite brasileira formuladora de política externa. Ao final daquele conflito a convicção de que Washington não estava interessado num verdadeiro relacionamento especial com o Brasil, exceto em situações de emergência internacional, quando conviesse aos objetivos americanos, se disseminou pelos círculos decisórios brasileiros, gerando dúvidas crescentes quanto à sabedoria ou mesmo a conveniência de persistir na tentativa de forjar tal relacionamento. A subsequente reviravolta da estratégia do Brasil em relação aos Estados Unidos e à América Espanhola — da qual a primeira manifestação foi a OPA de Juscelino Kubitschek — foi a consequência dessa desilusão.

Todas as administrações do pós-guerra, democratas e republicanas, têm responsabilidade por essa mudança. Os dirigentes americanos davam prioridade aos problemas europeus e asiáticos e tendiam a só prestar atenção aos países latino-americanos quando estes ameaçavam o equilíbrio hemisférico ou se tornavam alvos da conspiração comunista. Não existiam poderosos interesses burocráticos ou institucionais advogando a causa do relacionamento especial com o Brasil e, temerosos de incorrer em maior animosidade hispano-americana pelo claro favorecimento do gigante sul-americano, os porta-vozes da administração dos Estados Unidos optaram por resistir aos apelos brasileiros por uma assistência preferencial e maciça. Com sua relutância em adotar uma eficaz política de 'país-chave' em relação à América Latina, Washington alienou o Brasil, antes um entusiástico aliado em questões hemisféricas. Também contribuiu consideravelmente para o declínio, a longo prazo, da influência americana na região, ao impelir o Brasil pelo caminho da solidariedade com seus antagonistas históricos, os hispano-americanos.

## Notas

1. GALL, Norman. Atoms for Brazil, dangers for all. *Foreign Policy*, 23: 155-201, Verão, 1976. FONTAINE, Roger W. The end of a beautiful relationship. *Foreign Policy*, 28: 166-74, outono, 1977. FISHLOW, Albert. Flying down to Rio; perspectives on U. S. A. Brazilian relations. *Foreign Affairs*, 57: 387-405, inverno, 1978/9.

2. BURNS, E. Bradford. *The Unwritten alliance*: Rio-Branco and Brazilian American relations. Nova Iorque, 1966. HILTON, Stanley E.. Brazil and the Post-Versailles world; elite images and foreign policy strategy, 1919-1929. *Journal of Latin-American Alliance*, 1937 - 1945, Princeton, 1973.

3. HILTON, Stanley E.. Brazilian diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro axis during the World War II Era. *Hispanic American Historical Review*, 59: 201-31, maio, 1979.

4. As expressões de alarme eram inúmeras. Ver, por exemplo, MUNIZ, João Carlos a ARANHA, Oswaldo. *Arquivo Oswaldo*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 26 jun. 1946. ARANHA, Oswaldo a FERNANDES, Raul. *Arquivo Oswaldo Aranha*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro 25 set. 1947; *Arquivo Hildebrando Accioly*. Rio de Janeiro. 16 nov., 1947; ACCIOLY, Hildebrando a ARANHA, Oswaldo. *Arquivo Hildebrando Accioly*. Rio de Janeiro, 8 out. 1947; SOUTO, Alcio a DUTRA, Eurico Gaspar. Presidência da República. *Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro. 2 set. 1946. Ministro da Fazenda a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. *Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro. 9 mar. 1948.

5. Quanto à preocupação brasileira nesse particular ver, por exemplo, Memorandum do Departamento de Estado dos Estados Unidos. *Arquivo Geral do Departamento de Estado*, 10 (caixa 28), 28 jan. 1946, Rg 59; *Foreign Relations of the United States, 1946*. Washington, 1969-1972, v. 11, p. 223; *Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, 12 maio 26 jan., 1946; Aranha e Accioly. *Arquivo Oswaldo Aranha*. 21 mar., 1947; Embaixada do Brasil em Buenos Aires ao Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro, *Arquivo Histórico do Itamarati*. 16 out. 1946/3 mar. / 17 jul. 1948. Embaixada do Brasil em Montevideú ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 2 mar. 1948. ACCIOLY, Hildebrando a DUTRA, Eurico Gaspar. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 2 out. 1947; Ministério da Fazenda a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 16 dez. 1948/13 maio 1949.

6. GONÇALVES, Roberto Mendes. Situação política no hemisfério ocidental. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 23 set. 1946. ARANHA, Oswaldo a FERNANDES, Raul. *Arquivo Oswaldo Aranha*; 24 maio, 1947. JOHNSON, Herschel V. a JESSUP, Phillip. *Arquivo Herschel V. Johnson*. Independence, Biblioteca Harry S. Truman, (caixa 6) Mo. 3 set. 1948. JOHNSON, Herschel V. a VANDEBERG, Arthur. *Arquivo Herschel V. Johnson*. Independence, Biblioteca Harry S. Truman. 23 nov. 1949, (caixa 11); *Foreign Relations of the United States, 1948*. Washington, 1973-1976. v. 11 p. 26-28; RODRIGUES, Lysias A.. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, 1947. p. 138; SOUTO, Alcio a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 2 set. 1946; Ministro da Marinha a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 4 out. 1946/5 mar. 1950. Ministro da Guerra a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 22 nov. 1950.

7. HILTON, Stanley E.. *Military influence on Brazilian economic policy 1930-1945*; a different view: *Hispanic American Historical Review*. 53: 93 fev. 1973. Estou convencido de que o futuro oferece maiores possibilidades de cooperação entre as forças militares do Brasil e dos Estados Unidos" escreveu George C. Marshall ao Ministro da Guerra brasileira, em agosto de 1945. MARSHALL, George C. e MONTEIRO, Pedor de Góes Lexington, Instituto George C. Marshall. 13 ago. 1945, pasta 27, (caixa 34). Quanto à prioridade dada pelos governantes brasileiros à aquisição de armamento no período do pós-guerra, ver TAVORA, Juarez. *Uma Vida e muitas lutas: memórias*. Rio de Janeiro, 1973-1976. v. 2, p. 206; Ministro da Guerra a ARANHA, Oswaldo. *Arquivo Aranha*. 24 fev. 1947, ACCIOLY, Hildebrando a MELO, Oswaldo Aranha de. *Arquivo Accioly*. 13 mar. 1947. CASTRO, Aroldo. As Crises econômicas e as Forças Armadas. *Defesa Nacional*, 36: 163, jan. 1949.

8. *Foreign Relations of the United States, 1946*. Washington, 1969/1972. v. 11, p. 90-91, 99-100, 108-110. RIDGWAY, Matthew B.. *Soldier: The Memoirs of Matthew B. Ridgway*. Nova York, 1956. p. 173-4. Quanto ao interesse do Departamento de Estado no estímulo ao desenvolvimento de instituições democráticas na América Latina, ver Dean Rusk a Johnson, caixa 11, *Arquivo Johnson*. 8 set. 1949 (caixa 11). O tema geral de auxílio militar para a América Latina no pós-guerra é exami-



nado por GREE, David, em *A Contenção da América Latina*. Chicago, 1971. p. 256-61, e RABE, Stephen G., *Cooperação militar interamericana, 1944-1951*. *World Affairs*. 137: 132-49, outono, 1974.

9. TRASK, Roger R. The Impact of the cold war on United States-Latin American relations, 1945-49. *Diplomatic History*, 1: 276-77, verão 1977. *Foreign Relations of the United States*, 1947. Washington, 1972 - 1973, v. 8, p. 120.

10. Memorandum do Departamento de Estado. Brasil, Escritório de Assuntos de República Americanas. *Arquivo Geral do Departamento de Estado*. (caixa 29), 27 ago/20 nov./4 dez. 1946; Memorandum do Departamento de Estado. Brasil, Escritório de Assuntos de Repúblicas Americanas. *Arquivo Geral do Departamento de Estado*. 10 dez. 1946, maço 810.20 Defesa 12-1046.

11. ACCIOLY, Hildebrando a ARANHA Oswaldo, *Arquivo Aranha*. 2 abr. 1947. *Correio da Manhã*, 27 mar., 1947; *Foreign Relations of the United States*, 1948. Washington, 1975-78. v. 2, p. 549-52.

12. HILTON, Stanley E. Vargas and Brazilian economic development, 1930-1945: a reappraisal of his attitude toward industrialization, and planning. *Journal of Economic History*, 35: 771-72, dez. 1975. ARANHA, Oswaldo a DUTRA. *Arquivo Aranha*. 11 ago. 1943.

13. DUTRA, Eurico Gaspar a TRUMAN, Harry S. *Arquivo Harry S. Truman*. Brazil, Biblioteca Harry S. Truman. of. 11 (caixa 47), 23 fev. 1946; TRUMAN, Harry S. a DUTRA, Eurico Gaspar. *Arquivo Harry S. Truman*. Brazil, Biblioteca Harry S. Truman. Brazil, Biblioteca Harry S. Truman. of. 11 (caixa 87), 23 mar. 1946; MARTINS, Carlos a Ministério das Relações Exteriores. Memorandum do Departamento de Estado. *Arquivo Geral do Departamento de Estado*. 6 mar. 1946, 711.32/3-646; Ministério das Relações Exteriores a MARTINS. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 20 mar. 1946; Aspectos of American economic and technical aid to foreign countries since mid - 1945. *Departamento of State Bulletin*. 16: 958, 18 maio 1947; KAPLAN, Stephen S. BONSOR, Norman C. Did United States aid really help Brazilian development? The perspective of a quater-century. *Inter-American Economic Affairs*. 27: 28, inverno 1973; ARANHA, Oswaldo a FERNANDES, Raul. *Arquivo Aranha*, 18 mar. 1947; *Correio da Manhã*. 27 mar. 1947. *Foreign relations of the United States*, 1946. Washington. v. 11, p. 493.

14. O Ministro dos Transportes brasileiro foi absolutamente claro quando advertiu funcionários americanos, em 1946, que a reação de Washington aos planos de desenvolvimento de seu governo seria tomada pelos brasileiros "sobretudo" como uma questão política. *Foreign Relations of the United States*, 1946. Washington. v. 11, p. 493.

15. *Foreign Relations of The United States*, 1947. Washington, v. 8, p. 449 - 59; NABUCO, Mauricio a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 29 nov. 1948. KAPLAN e BONSOR. Did United States aid really help brazilian development? 28.

16. *Foreign Relations of the United States*, 1946. Washington, v. 11, p. 523-4, *Correio da Manhã*, 25 jul. 1947; FERNANDES, Raul a PAWLEY, Willian. *Arquivo José Carlos de Macedo Soares*. Rio de Janeiro, Instituto Histórico Brasileiro. 1 out. 1948. *Foreign Relations of the United States*, 1949. Washington. v. 12, p. 552-57; ABBINK, John a TRUMAN, Harry S. Brazil. *Arquivo Truman* (caixa 47) of. 11, 16 mar. 1949 TRUMAN, Harry S. a ABBINK, John. Brazil. *Arquivo Truman*. (caixa 47) of. 11, 30 mar. 1949. Para uma apreciação geral da política econômica dos Estados Unidos em relação à América Latina, no após-guerra e do debate sobre investimentos privados, ver. GREEN. Containment of Latin America. *Diplomatic History*. 2: 172-9/185-208/283/90 e GREEN Latin. America, 1945-1952. *Diplomatic History*; 2: 279-94, verão 1978.

17. Elogiando o "encaminhamento realista" da comissão quanto ao desenvolvimento brasileiro, um funcionário do Departamento de Estado se perguntava "até que ponto irá o Brasil na execução das recomendações". CADY, John M. a JOHNSON. *Arquivo Johnson*. (caixa 3) 4 abr., 1949.

18. Brazil Herald. Rio de Janeiro. 28 jul., 1948; SNYDER, John a MARTINS, *Arquivo John Snyder*. Biblioteca Harry S. Truman. pasta Banco de Exportação e Importação, (caixa 12). 13 abr. 1948; SMITH, Gaddis & ACHESON, Dean. NOVA YORK, 1972. p. 356; KAPLAN e BONSOR, Did United States aid really help Brazilian development? p. 28; *Washington Post*. 21 set., 1949; MILLER Jr., Edward. Discurso. 13 jan. 1950, comunicado de imprensa do Departamento de Estado, *Arquivo Aranha*.

19. Quanto à reação crítica no Brasil ao Plano Marshall e ao abandono do Brasil pelos Estados Unidos, ver *O Jornal*. Rio de Janeiro; 7 maio/4, 6, 16 jul. 1947/13 maio 1949/16 nov. 1949. *Correio da Manhã*, 8 set. 1948/25 jan./21 out. 1949. JOHNSON ao Departamento de Estado. *Arquivo Geral do Departamento de Estado*. 2 fev. 1949/março 711.32/2-249; Delegação brasileira junto às Nações Unidas ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*; 31 maio, 1948.

20. Confederação Nacional da Indústria. *Boletim de Informações*. 1: 25-6/15 abr. 1948; *O Jornal*, 7-12 nov. 1948. *Diário Carioca*. Rio de Janeiro. 13 jan. 1949; Conselho Federal de Comércio Exterior. Ata. *Arquivo do Conselho Federal de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, *Arquivo Nacional*. (caixa 148), 14 fev. 1949. Memorandum do Conselho Federal de Comércio Exterior. *Arquivo do Conselho Federal de Comércio Exterior*. (caixa 141) 11-26 ago. 1949. Diretor do Departamento Administrativo do Serviço Público a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 18 abr. 1949. *Correio da Manhã*, 8 jun. 1949; *A Noite*. São Paulo, 18 set., 1949; *O Estado de São Paulo*. 15 set. 1949.

21. *Foreign Relations of the United States*, 1949. Washington. v. 12, 572, 574-76. Em conversa particular com Adolf A. Berle, Raul Fernandes mais tarde reclamaria que "falara com todo o mundo em Washington e ninguém sabe que a América Latina existe". BERLE, Beatrice & JACOB, Travis B. *Navigating the rapids, 1918-1971*: From the papers of Adolf A. Berle. Nova Yorque, 1973. p. 587.

22. Memorandum do Departamento de Estado. *Arquivo Geral do Departamento de Estado*. 27 jun. 1949, maço 832.00/6-1979. Ministério das Relações Exteriores a Johnson. *Arquivo Macedo Soares*. 12 jan. 1950: JOHNSON a KENNAN, George. *Arquivo Johnson*. (caixa 6), 3 abr. 1950; *Foreign Relations of the United States*, 1950. Washington, 1976-1978. v. 2, p. 757.

23. Responderia à nota americana "oportunamente, como exige a dignidade do modesto porém brioso Ministério do Exterior brasileiro" escreveu Raul Fernandes. FERNANDES, Raul. *Arquivo Macedo Soares*. 22 ago. 1950.

24. ACHESON, Dean. Memorandum. *Arquivo Dean Acheson*. Biblioteca Harry S. Truman. (caixa 65), 24 abr./1 maio 1950. *Foreign Relations of the United States*, 1950. Washington. v. 12, 713-14. Os estudos técnicos básicos para o empréstimo argentino, confessou um assessor de John Snyder, tinham sido "quase integralmente" preparados em Washington. COURANC, Claude a JOHNSON. *Arquivo Johnson*. (caixa 3) 21 maio 1950. O governo argentino, desse modo, fora ajudado para evitar a acusação que freqüentemente era feita às autoridades brasileiras — a apresentação incorreta de informações técnicas.

25. NABUCO, Joaquim a FERNANDES, Raul. *Arquivo Histórico do Itamarati*, 12 maio 1950; JOHNSON a COURANC. *Arquivo Johnson*. (caixa 3), 27 jun. 1950. FERNANDES, Raul a NABUCO, Joaquim. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 15 maio



1950. JOHNSON ao Departamento de Estado. *Arquivo do Departamento de Estado*. Washington, Departamento de Estado. 25 ago. 1950, maço 611.32/8-2550.
26. *O Jornal*. 6 jun. 1950; *Correio da Manhã*, 11 jun. 1950; Memorandum do Departamento de Estado. *Arquivo Acheson*. (caixa 65), 19 jun. 1950. NABUCO, Joaquim ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 19-21-26 jun. 1950; JOHNSON ao Departamento de Estado. *Arquivo do Departamento de Estado*. Washington, Departamento de Estado. 25 ago. 1950, maço 611.32/8-2550.
27. FERNANDES, Raul a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 5 set. 1950. "Com relação ao Brasil, a importância que eles atribuem a nossa eventual participação na defesa da Coreia é acentuada". "NABUCO, Joaquim a FERNANDES, Raul. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 14 ago. 1950.
28. NABUCO, Joaquim ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 25 jul. 1950.
29. *Foreign Relations of the United States, 1950*. Washington, v. 2, p. 761.
30. Ver, por exemplo, *Correio da Manhã*. 28, 29 e 30 jun. 1950.
31. NABUCO, Joaquim ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 20 jul. 1950.
32. *Jornal do Comércio*. Rio de Janeiro. 2 jul. 1950; JOHNSON ao Departamento de Estado. *Arquivo do Departamento de Estado*. 5 jul. 1950, maço 611.32/7-550.
33. FERNANDES, Raul a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 5 set. 1950; Conselho de Segurança Nacional a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 23 nov. 1950; NABUCO, Joaquim ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 2 ago. 1950.
34. FERNANDES, Raul a JOHNSON. *Arquivo Macedo Soares*. 22 ago. 1950.
35. NABUCO, Joaquim ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 25 ago. 1950. FERNANDES, Raul a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 17 out. 1950. *Foreign Relations of the United States, 1950*. Washington v. 1, p. 649, 655-56. v. 2, p. 763-71, 774-75.
36. *Foreign Relations of the United States, 1950*. Washington, v. 12, p. 775-77; ACHESON. Memorandum. *Arquivo Acheson*. (caixa 65), 19 out. 1950. FERNANDES, Raul a DUTRA, Eurico Gaspar. *Coleção Presidência da República*. 17 out. 1950.
37. *Foreign Relations of the United States, 1950*. Washington, v. 1, p. 675; NABUCO, Joaquim ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 1 dez. 1950; Ministério das Relações Exteriores a NABUCO, Joaquim. *Arquivo Histórico do Itamarati*. MILLS, Sheldon a JOHNSON. *Arquivo Johnson*. (caixa 8), 8 dez. 1950; NABUCO, Joaquim ao Ministério das Relações Exteriores. dez. 21, 1950. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 21 dez. 1950. MILLER, Junior Edward G. a DONNELLY, Walter. *Arquivo Edward G. Miller Jr.* Biblioteca Harry S. Truman. 13 dez. 1950. *Foreign Relations of the United States, 1951*: Washington, 1977-79, v. 12, p. 1189.
38. Pronunciamento do Secretário Acheson, dez. 16, 1950. *Department of State Bulletin*, 24(8), 1 jan. 1951. 8; Memorandum do Departamento de Estado. *Arquivo do Departamento de Estado*, maço 611.32/12-1850. 18 dez. 1950; JOHNSON a FONTOURA, João Neves. *Arquivo de Getúlio Vargas*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea. 29 dez. 1950.
39. FONTOURA, João Neves a ARANHA, Oswaldo. *Arquivo Aranha*. 9-15 jan. FONTOURA, João Neves a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*. 11 jan. 1951; FONTOURA, João Neves a JOHNSON. *Arquivo Vargas*. 13 jan. 1951. Uma tradução inglesa da última consta de *Foreign Relations of the United States, 1951*. Washington v. 12, p. 1184-88.
40. *Foreign Relations of the United States, 1951*. Washington, p. 1991-97, 1190-1; Memorandum do Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*, 19 fev. 1951; FONTOURA, João Neves a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Getúlio Vargas*. 19, 21, 24 fev. 1951. Quanto à argumentação dos estrategistas políticos e econômicos brasileiros de que o governo agisse cautelosamente até que suas necessidades econômicas essenciais tivessem sido atendidas, ver *Ata do Conselho Nacional de Economia*. fev. 22, 1951. *Arquivo do Conselho Nacional de Economia*. Rio de Janeiro, *Arquivo Nacional*. (caixa 20), 22 fev. 1951. Memorandum do Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 19 fev. 1951. FONTOURA, João Neves a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*. 19, 21 e 24 fev. 1951.
41. FONTOURA, João Neves a VARGAS, Getúlio, *Arquivo Vargas*. 16 mar. 1951. FONTOURA, João Neves ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*, 28 mar. 1951. João Neves tinha sido convidado para responder ao discurso de Truman na sessão de abertura. Acheson havia insistido com Truman para que falasse, na esperança de convencer os governos latino-americanos a acompanharem o programa de mobilização dos Estados Unidos. João Neves, mais tarde, declarou a uma comissão parlamentar no Brasil que ficara "terivelmente angustiado" enquanto redigia seu discurso pois teria que contestar publicamente a política dos Estados Unidos, coisa que nenhum Ministro do Exterior brasileiro jamais fizera em uma reunião interamericana. ACHESON, Dean a TRUMAN, Harry S. *Arquivo Truman*. of 187-A. Ministério das Relações Exteriores. Exposição do Ministro João Neves da Fontoura aos Membros das Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e de Diplomacia e Tratados da Câmara dos Deputados e aos Líderes aos Partidos Nacionais com Assento no Parlamento, em 29 de maio de 1951. Rio de Janeiro. 1951, p. 33.
42. *Foreign Relations of the United States, 1951*. Washington, v. 2, p. 964, 1005, 1009. FONTOURA, João Neves ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 4 abr. 1951.
43. FONTOURA, João Neves, FONTES, Lourival. *Arquivo Vargas*. 28 mar. 1951. Memoranda da Delegação do Brasil à Conferência de Washington. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 31 mar./3 abr. 1951. FONTOURA, João Neves a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 1, 3 abr. 1951; ACHESON, Dean. *Present at the creation: my years in the State Department*. Nova Iorque, 1969, p. 1497.
44. NABUCO, Joaquim ao Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 1 jul. 1951. *Foreign Relations of the United States, 1951*. v. 2, p. 1204-04; COUTINHO, Lourival. *O General Góes depõe*. Rio de Janeiro, 1956, p. 517-18; VARGAS, Getúlio a FONTES, Lourival. IN: FONTES, Lourival & CARNEIRO, Glauco. *A Face final de Vargas*. Rio de Janeiro 1966, p. 74, jul. 1951. Memorandum do Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Vargas*. jul. 1951.
45. *Foreign Relations of the United States, 1951*. Washington, v. 12, p. 1197-98, 1200, 1205-06, 1211, 1229; NABUCO, Joaquim a GÓES, Monteiro. *Arquivo Histórico do Itamarati*. 27 jul. 1951. GÓES, Monteiro a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*. 30 jul. 1951; GÓES, Monteiro a ARANHA, Oswaldo. *Arquivo Aranha*. 3 ago. 1951. Memorandum de Acheson. *Arquivo Acheson*. (caixa 66), 15 out. 1951.
46. *Foreign Relations of the United States, 1951*. Washington v. 12, 1022-32; FONTOURA, João Neves a VARGAS, Getúlio. *Coleção Presidência da República*, 25 mar. 1952. Acordos de Assistência Militar. *Department of State Bulletin*. 24: 450, 24 mar. 1952.
47. MILLER a BROOKS, A. Oakley. *Arquivo Miller*. (caixa 1), 16 maio, 1951. LAFER, Horácio a VARGAS, Getúlio. IN: Getúlio Vargas, *O Governo trabalhista do Brasil*. No Rio de Janeiro, 1952-1969: v. 3, p. 98, 6 fev. 1952; WIRTH, John D. *The Politics of Brazilian development, 1930-1954*. Stanford, 1970, p. 184-96;



- SMITH, Peter Seapom. *Oil and politics in modern Brazil*. Toronto, 1976. p. 79-82.
48. BOHAN, Marwin a MANN, Thomas. *Arquivo Merwin Bohan*. Biblioteca Harry S. Truman. (caixa 7), 29 jan. 1953.
49. MILLER a ACHESON, Dean. *Arquivo Acheson*. (caixa 67), 22 bar. 1952. FURTADO, João Neves a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*. 9 jun. 1952; SALLES, Walter Moreira a FONTES, Lourival. *Arquivo Vargas*. 10 out. 1952. ACHESON, Dean. *Present at the creation*. p. 666-68; VARGAS, Getúlio. *Mensagem ao Congresso, 1952*. Rio de Janeiro, 1952. p. 26, 29; FURTADO, João Neves. IN: *News York Times*. 24 abr. 1952.
50. FURTADO, João Neves a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*. 10, 21 nov. 1952. SKIDMORE, Thomas E. *Politics in Brazil, 1930-1964: an experiment in democracy*. Nova Iorque, 1967, p. 115-65; MALAN, Pedro et alii. *Política econômica externa e industrialização no Brasil, 1939-52*. Rio de Janeiro, 1977, p. 165, 192.
51. EISENHOWER, Dwight D. *Mandate for change, 1953-1956*. Garden City, 1963. p. 135-136. DULLES, John Foster, Memoranda telefônica. *Arquivo John F. Dulles*. Texas, Biblioteca Dwight D. Eisenhower, Abilene. (caixa 1), 19, 20 fev. 1953.
52. SALLES, Moreira ao Ministério das Relações Exteriores. Memoranda telefônica. *Arquivo Vargas Dulles*. (caixa 1), 20 fev. 1953. EISENHOWER, Dwight. *Mandate for change, 136*; Brazilian loan agreement. *Department of State Bulletin*. 28: 754, 25 maio 1953. JOHNSON a JAMISON, Edward. *Arquivo Johnson*. (caixa 6), 7 maio 1953.
53. BOHAN, Marwin a MANN, Thomas. *Arquivo Bohan*. (caixa 7), 29 jun. 1953; DULES, John Foster. Memoranda telefônica. *Arquivo Dulles*. (caixa 1), 20 fev. 1953. DULES, John Foster a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Dwight D. Eisenhower*. Biblioteca Eisenhower; pasta Brasil 13 (caixa 4), 4 mar. 1953; BRANDÃO, Carlos a FURTADO, João Neves. *Arquivo Vargas*. 4 mar. 1953; EISENHOWER, Milton S. *The wine is bitter: the United States and Latin America*. Garden City, 1963, p. 7.
54. FURTADO, João Neves a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*, 16 abr. 1953. VARGAS, Getúlio a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Vargas*. 17 abr. 1953; PEIXOTO, Alzira Vargas do Amaral a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Bohan*. (caixa 7), 28 abr. 1953; FURTADO, João Neves, citado por FIGUEIREDO, M. Poppe de. IN: *Brasil: um gigante que despertou*, Rio de Janeiro, 1972, p. 211; DULES John Foster a VARGAS, Getúlio. *O Estado de São Paulo*. 312. 7 jun. 1953.
55. EISENHOWER, Dwight. *The Wine is bitter: the United States and Latin America*. p. 152; EISENHOWER, Dwight a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*, 22 jun. 1953; Ata de reunião ministerial, série Gabinete. *Arquivo Eisenhower*. (caixa 2), 3 jul. 1953; Milton a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Eisenhower*. 9 out. 1953.
56. Ata de reunião ministerial, série Gabinete, *Arquivo Eisenhower*. (caixa 3), 26 fev. 1954.
57. KAPLAN e BONSOR. *Did United States aid really help Brazilian development?* p. 28. Em 1953, o Brasil recebera do Banco de Exportação e Importação, além de um empréstimo para pagamento de atrasados comerciais, US 200 Milhões adicionais mas um terço desta importância fora concedido a uma corporação mineradora de manganês, da qual a Bethlehem Steel era acionista, para permitir um aumento de produção cujo resultado se destinava ao mercado americano. *New Manganese project undertaken in Brazil*. *Department of State Bulletin*. 27: 140, 26 jan. 1953.
58. ARANHA, Oswaldo a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*. jul. 1953. *Correio da Manhã*. 27 nov., 1953; GUILLOBEL, Renato. Ao Chefe da Missão americana. 4 ago. 1953; GUILLOBEL, Renato. *Memórias*. Rio de Janeiro, 1973. p. 541-42.
59. FURTADO, João Neves a VARGAS, Getúlio. mar. 10, 1952, *Coleção Presidência da República*; Comércio com a Alemanha. *Conjuntura Econômica*. 11: 35, maio 1957; RAO, Vicente a VARGAS, Getúlio. *Coleção Presidência da República*. 13 jul. 1954.
60. HILTON. *Brazil and the post-Versailles world*. p. 357-58.
61. *Atlas do Conselho Nacional de Economia*. Arquivo do Conselho Nacional de Economia. (caixa 220-222), 24-26 jul. 1951, 12 set. 1952.
62. DANTAS, Francisco San Tiago a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*, 27 bar. 1951; *Jornal do Comércio*, 2 jan. 1952.
63. RIBEIRO, Orlando Leite a VARGAS, Getúlio. *Arquivo Vargas*. 15 jun. 1954. CAFÉ FILHO, João. *Memórias políticas e confissões humanas*, Rio de Janeiro, 1966, v. 1, p. 272-73. Getúlio Vargas, durante seu último ano de governo, começou a falar da solidariedade latino-americana com vistas ao desenvolvimento. VARGAS, Getúlio. *O governo trabalhista*. v. 4, p. 40-42; VARGAS, Getúlio. *Mensagem ao Congresso Nacional... 1954*. v. 8.
64. CAFÉ FILHO, João a EISENHOWER, Dwight D. Set. 1954; EISENHOWER, Dwight a CAFÉ FILHO, João. *Arquivo Central da Casa Branca, Arquivo Eisenhower*. pasta of. 164 Brasil 1 (caixa 854) 8 out. 1954.
65. LOTT, Henrique a CAFÉ FILHO, João. *Arquivo João Café Filho*. Centro de Pesquisa e Documentações de História Contemporânea. pasta 13/1, 16 nov. 1954. Atas de reuniões Ministeriais, série Gabinete. *Arquivo Eisenhower*. 3 dez. 1954.
66. FERNANDES, Raul a MUNIZ. *Arquivo Café Filho*. pasta 4, 6 jan. 1955; MUNIZ a FERNANDES, Raul. *Arquivo Café Filho*. 3 fev. 1955. MUNIZ a ADAMS, Sherman. *Arquivo Central da Casa Branca, Arquivo Eisenhower*. pasta of. 164, Brasil 1 (caixa 854), 13 maio 1955.
67. Ver, por exemplo *Correio da Manhã*. 29 set. 1955.
68. Memorandum do Departamento de Estado. *Arquivo Central da Casa Branca, Arquivo Eisenhower*. pasta of. 164, Brasil 2 (caixa 854) 15 dez. 1955; DULES, John Foster a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Whitman*. pasta Brasil 10 (caixa 4), 4 jan. 1956.
69. Memorandum do Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Macedo Soares*. dez. 1955 - jan. 1956.
70. Memorandum do Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo Macedo Soares*. jan. 1956.
71. Memorandum do Ministério das Relações Exteriores, *Arquivo Macedo Soares*. 2 fev. 1956. Discurso de Juscelino Kubistchek, IN: KUBISTCHEK, Juscelino a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Central da Casa Branca, Arquivo Eisenhower*. of. Brasil 2 (caixa 854), 28 abr. 1956. EISENHOWER, Dwight a KUBISTCHEK, Juscelino. *Arquivo Central da Casa Branca, Arquivo Eisenhower*. of Brasil 2 (caixa 854), 8 maio, 1956. DULES, John Foster a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Whitman*. pasta Brasil 9 (caixa 4), 30 abr. 1956. EISENHOWER, Dwight. PINHEIRO, João Baptista. Memorandum. *Arquivo Macedo Soares*. 7 jun. 1956.
72. OLIVEIRA, Antônio Camillo de. Palestra. Escola Superior de Guerra. 8 jun. 1956. *Arquivo Aranha*. C-48-56.
73. MUNIZ a DULES, John Foster. *Arquivo Macedo Soares*. 19 mar. 1956. MACEDO, Soares a BRIGGS, Ellis. *Arquivo Macedo Soares*. 9 set. 1956.
74. BRIGGS, Ellis ao Departamento de Estado. *Arquivo do Departamento de Estado*. 19, 28 dez. 1956. Ministério das Relações Exteriores ao Departamento de Estado. *Arquivo Macedo Soares*. 14 jan. 1957. KUBISTCHEK, Juscelino a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Whitman, Arquivo Eisenhower*. pasta Brasil 8 (caixa 4), 2 fev. 1957. PEIXOTO, Ernani do Amaral ao Departamento de Estado. *Arquivo Macedo Soares*. 6 nov. 1958.
75. LEITE FILHO, João Barreto. *Palestra*. Escola Superior de Guerra. *Arquivo Aranha*. C 37-56, maio 1956. MELLO, Vieira de.



- Discurso. *Arquivo Macedo Soares*. 11 jul. 1956. MORAES, Armando. *Palestra*. Escola Superior de Guerra. *Arquivo Oswaldo Aranha*. 22 ago. 1956. C 76-56. ARANHA, Oswaldo a SOARES, Macedo. *Arquivo Macedo Soares*. 21 out. 1957. CAMARA FILHO, José Sette. *Palestra*. Escola Superior de Guerra. *Arquivo Aranha*. maio 1958, C 1-41-58. MUNIZ. *Palestra*. Escola Superior de Guerra. *Arquivo Oswaldo Aranha*. maio 1958, E.S.G. C-50-58.
76. *O Estado de São Paulo*. 19 jan., 1957; *O Globo*. Rio de Janeiro 20, 22 maio, 1958; *Diário de São Paulo*. 22, 29 jun. 1958. A imprensa nacionalista de esquerda estava dizendo a mesma coisa. *Compare Última Hora*. Rio de Janeiro. 13 jan., 28 abr. e 26 maio 1958.
77. Departamento de Estado a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Central da Casa Branca*, *Arquivo Eisenhower*. pasta of. Brasil 3 (caixa 854), 15 out. 1957. Ata de reunião ministerial. Série Gabinete. (caixa 11), 16 maio 1958. EISENHOWER, Dwight. Memorandum do Departamento de Estado. *Arquivo Whitman*. pasta Argentina 5 (caixa 1), 23 jun.
78. KUBISTCJEK, Juscelino. *Discurso-1956*, p. 219; KUBISTCHEK, Juscelino. *Discurso-1957*. Rio de Janeiro, 1958. p. 54; KUBISTCHEK, Juscelino. Mensagem ao Congresso Nacional... 1958. Rio de Janeiro, 1958. p. 60-61; Ministério das Relações Exteriores. *Relatório...* 1956. Rio de Janeiro, 1956; Ministério das Relações Exteriores. *Relatório...* 1957. Rio de Janeiro; *O Estado de São Paulo*. 29 ago., 7 dez. 1957; MOURA, Decio. *Palestra*. Escola Superior de Guerra. *Arquivo Macedo Soares*. 31 out. 1957; CAMARA FILHO, José Sette, *Palestra*. Escola Superior de Guerra. *Arquivo Macedo Soares*. C1-45-58, maio 1958. *Palestra*. Escola Superior de Guerra. *Arquivo Macedo Soares*. E.S.G. C-50-58, maio 1958.
79. PINTO, Luis Bastian. *Palestra*. Escola Superior de Guerra. *Arquivo Macedo Soares*. E.S.G. C1-51-58, maio 1958. O Presidente do Conselho Nacional de Economia focalizou o mesmo aspecto. TORRES, José Garrido. Porque um mercado regional latino-americano?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 7: 114-18.
80. KUBISTCHEK, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Rio de Janeiro, 1976. p. 14-42. Quanto a críticas anteriores de Augusto Frederico Schmidt à Política dos Estados Unidos, ver seus artigos no *O Jornal*, 17 out. 1948 e *Correio da Manhã*. 8 set. 1948, 15, 25 e 26 jan., 21 out. 1949 e 29 jun. 1950. Sobre a viagem de Richard M. Nixon ver NIXON, Richard M. *Six crises*. Nova Iorque, 1962. p. 183-234.
81. KUBISTCHEK, Juscelino. *Porque construí Brasília*. p. 157-59, 195.
82. DULLES, John Foster e EISENHOWER, Dwight. Memoranda telefônica. *Arquivo Dulles*. 6 jun. 1958. EISENHOWER, Dwight a KUBISTCHEK, Juscelino. *Arquivo Whitman*, *Arquivo Eisenhower*. pasta Brasil 8 (caixa 4), 5 jun. 1958. KUBISTCHEK, Juscelino. *Por que construí Brasília*. p. 153, 155-57, 160-61; BRIGGS a SOARES, Macedo. *Arquivo Macedo Soares*. jun. 1958. Sobre a viagem de DULLES, John Foster ver também DULLES, Eleanor Lansing. *John Foster Dulles; The Last year*. Nova York, 1963. p. 152.
83. BRIGGS para o Departamento de Estado. *Arquivo do Departamento de Estado*. maço 611.32/1-1959. 19 jan. 1959. PAARLBER, Don. a WHITMAN, Ann. *Arquivo Eisenhower*. pasta Notas de Assessores, 2 (caixa 39), série do Diário. 1-15 mar. 1959.
84. KUBISTCHEK, Juscelino. Mensagem ao Congresso Nacional. IN: *Abertura da Sessão Legislativa de 1959*. Rio de Janeiro, 1959. p. 11; *O Estado de São Paulo*. 1 maio 1959 e no *Jornal do Brasil*, 5 nov. 1959.
85. Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado. dez. 14, 1959. *Arquivo do Departamento de Estado*. 14 dez. 1959. EISENHOWER, Dwight. *Waging Peace, 1956-61*. Nova Iorque, 1965. p. 525-32; KUBISTCHEK, Juscelino a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Whitman*. *Arquivo Eisenhower*. pasta Brasil 3 (caixa 4), 13 jan. 1960: Memorandum do Departamento de Estado. *Arquivo Whitman*. *Arquivo Eisenhower*. pasta Brasil 3 (caixa 4), 18 mar. 1960. KUBISTCHEK, Juscelino a EISENHOWER, Dwight. *Arquivo Whitman*, *Arquivo Eisenhower*. pasta Brasil 3 (caixa 4), 19 jul. 1960.
86. KUBISTCHEK, Juscelino. *Porque construí Brasília*. p. 197-207-08.
87. Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado. *Arquivo do Departamento de Estado*. 1 set. 1960.
88. MUNIZ, João Carlos. Significado da Operação Pan-Americana. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2: 11, set. 1959; MENEZES, Adolpho. *Palestra*. Escola Superior de Guerra (1960). Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra. Biblioteca do Exército C142-60; VALLE, Henrique Rodrigues. *Palestra*. Escola Superior de Guerra, ago. 1960. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra. Biblioteca do Exército C-46-60.
89. SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian dimension of Brazilian foreign policy, 1856-1972*. Gainesville, 1974.



# *Direito financeiro*

Orçamentário. Patrimonial. Empréstimos públicos.

## *Direito orçamentário*

Ao lado do direito tributário, o outro grande setor que integra o direito financeiro é o direito orçamentário.

A importância da instituição orçamentária pode ser ressaltada em dois planos distintos. Em primeiro lugar, no plano dogmático: O Orçamento se apresenta como o vínculo entre a atividade de receita e a atividade de despesa. Consiste na previsão daquela e na autorização desta. É, por excelência, o documento configurador da atividade financeira do Estado. Como assinalou Sainz de Bujanda, encontra-se no vértice do ordenamento financeiro, infundindo-lhe unidade e coesão<sup>1</sup>.

De outra parte, por ele se acha condicionada toda a atividade estatal. Como também escreveu Sainz de Bujanda, o Orçamento 'dispõe sobre a Administração, se superpõe a ela, a autoriza, a limita e a condiciona'<sup>2</sup>.

Quer seja considerada, portanto, do ponto de vista da configuração do direito financeiro, quer do ponto de vista da atividade estatal, a instituição orçamentária se nos apresenta como a instituição básica, nuclear, de toda a atividade financeira que legitima e explica tanto a atividade de receita como a de despesa.

No entanto, ao lado deste aspecto jurídico-financeiro há que ressaltar sua dimensão ou seu aspecto jurídico-político. Na medida em que a atividade do estado se orienta, em última análise, a gastar, o instituto jurídico por meio do qual esta despesa é prevista e autorizada se converte na instituição básica de toda a atividade política desse Estado.

Na medida em que a atividade política é gastar, controlar a despesa equivale a controlar o desenvolvimento dessa atividade. Por isso pode Rodriguez Bereijo escrever que "o poder ou órgão que detém a competência para orientar a despesa em direção aos fins previamente determinados de distribuir sua cobertura por meio dos impostos, detém o poder dentro do Estado"<sup>3</sup>.

A mesma idéia, ressaltando a importância do Orçamento nos sistemas político-democráticos, fundados no princípio da divisão dos poderes e da separação das funções, foi desenvolvida por Talice: (o Orçamento) "se constitui num dos instrumentos mais importantes de equilíbrio constitucional, cuja correta utilização assegura a preservação do sistema democrático. A tal ponto que, mediante o exame do sistema orçamentário, se pode reconhecer facilmente a conformação e as características de um determinado sistema político"<sup>4</sup>.

No entanto, ao assinalar a importância histórica que o orçamento tem tido como instrumento de controle da ação de governo e como veículo da divisão de competências entre os diversos poderes em que se divide o Estado<sup>5</sup>, não se pode tampouco deixar de registrar o caráter ou a importância diferentes que hoje tem o Orçamento. Não é este o momento de tratar da evolução que tem sofrido a instituição orçamentária mas é, no entanto, necessário assinalar que este processo, em boa medida, está marcado pelo evoluir dos objetivos que o Estado deve atingir e pela evolução sofrida pelo próprio sistema parlamentar.

A transformação de uma Fazenda neutra em uma Fazenda decididamente intervencionista faz com que a noção de controle não possa mais traduzir-se na idéia de um freio por parte do tempo.



O fato de que as relações Parlamento-Governo não sejam relações de confrontação, sempre que o Governo resulte da maioria parlamentar, teve como consequência uma limitação crescente das prerrogativas do Parlamento em matéria orçamentária<sup>6</sup>. Daí a perda considerável da importância do orçamento do ponto de vista político. Como, acertadamente, escreveu Rodriguez Bereijo “a discussão do orçamento é hoje, de fato, em boa parte estéril e acadêmica, um rito inútil. A discussão do Orçamento já não é mais a única oportunidade para que se instale um debate sobre a orientação política, geral ou específica, do Governo; basta uma lei de grande importância, um fato internacional ou um acontecimento interno para que questão da orientação política geral do Governo e, se for o caso, a noção de censura, novamente se coloquem”<sup>7</sup>.

Pode-se ainda destacar outra circunstância como fator coadjuvante desta fuga do Orçamento do âmbito do Parlamento e da sua consequente mudança de orientação: a crescente especialização exigida para a elaboração das leis, em consequência do maior tecnicismo destas e a predominância, cada dia maior, da burocracia, são a razão pela qual os Parlamentos não podem fazer muito mais do que indicar as grandes diretrizes políticas, conservando suas faculdades neste terreno, ao mesmo tempo em que correm o risco de perder todo o controle sobre o aspecto técnico<sup>8</sup>.

Esta mudança que se está produzindo na orientação do Orçamento se traduziu em um novo rumo em relação ao que tradicionalmente o Orçamento significa como planejamento e controle na atividade econômica do Estado. Isso não pode, no entanto, ser entendido como uma subestimação do papel do Orçamento. Como escreveu Sainz de Bejanda “é legítimo que a Administração reforce seus poderes para satisfazer o interesse geral que hoje reclama níveis de vida mais elevado. Mas, e se a Administração se equivocasse em suas avaliações? E se fosse arbitrária? A única garantia do indivíduo, o único meio à sua disposição, no qual assenta sua segurança, é a lei que é elaborada pelo órgão que ostenta a representação nacional, o qual, ao mesmo tempo, vela pela observância”<sup>9</sup>.

O Orçamento, pode-se dizer, mudou de signo, a influência do Parlamento mudou. Mas o Orçamento continua sendo fundamental; é necessário “um plano que aglutine e sirva de embasamento para a gigantesca atividade que desenvolve o Estado e um controle que torne público e fiscalize a oportunidade e a economicidade das funções que o Estado se propõe a desempenhar”<sup>10</sup>. Acontece que planejamento e fiscalização significam hoje bem mais do que tradicionalmente significavam, o que determina a necessidade de formulação de novos princípios orçamentários<sup>11</sup>.

As reflexões anteriores sobre o significado jurídico-político do Orçamento, servem para definir a orientação que, até o momento presente têm seguido, de modo predominante, os estudos do direito orçamentário. Tais estudos se têm concentrado nas questões relativas à aprovação, execução e fiscalização (em suas diversas formas) do Orçamento. Ou seja, tem-se estudado o Orçamento do ponto de vista jurídico-político, no qual ocupam o primeiro plano as relações que, em matéria orçamentária, existem entre os diferentes poderes do Estado. E o fato de que tais questões se achem normalmente contempladas em normas de nível constitucional tem determinado que, em boa medida, os estudos de direito orçamentário se tenham originado do campo de direito constitucional.

Por isso, vem ocorrendo, nos últimos tempos, uma mudança nos estudos do direito orçamentário: ao mesmo tempo em que, por sistemática, se reivindica sua análise para os cultores do direito financeiro, se postula também uma mudança de rumo em seu conteúdo, sem que por isso se deixem de estudar seus aspectos tradicionais; refiro-me à crescente importância que se atribui ao estudo da despesa pública, devolvendo-se, segundo alguns autores, o direito orçamentário ao direito da despesa pública. Na literatura espanhola essa proposta já foi apresentada por Rodriguez Bereijo<sup>12</sup>, em 1969, com as seguintes palavras: “Nos ordenamentos jurídicos em que o sistema tributário é de caráter permanente e não vige o princípio da anualidade do imposto, pode-se dizer que não tem muito sentido, a rigor (...) falar de ‘direito orçamentário’, entendido como ordenação financeira do Estado e dos demais antes públicos visando à obtenção de receita e à distribuição das despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos e à satisfação das demais necessidades coletivas. E isto, porque hoje, em nosso ordenamento, o Orçamento, instituição jurídica fundamental do direito público, não se constitui numa ordenação jurídica mas, sim, contábil, da receita pública (tributos), de vez que não cria nem disciplina a forma de seu estabelecimento e cobrança (...). Por isso, em lugar de sua denominação tradicional e abrangente de direito orçamentário talvez fosse preferível (...) falar de direito da despesa pública”. Posteriormente Rodriguez Bereijo voltou a insistir nesta mesma idéia em seu último livro<sup>13</sup>.

Nesta mesma linha de pensamentos se move também Albiñana Garcia Quintana: “...talvez tenha chegado o momento — escreve, de o direito orçamentário se restringir às fases de elaboração e aprovação do Orçamento — de grande conteúdo político, passando o direito da despesa pública a abranger todas as instâncias desta última, na certeza de que tal procedimento haverá de dinamizar a sistematização e até mesmo a construção dogmática



deste incipiente ramo jurídico”<sup>14</sup>. E mais adiante, no tocante à maneira pela qual esta disciplina deve ser entendida, escreve: “O direito da despesa pública não a entenderia como novo procedimento na execução do Orçamento da despesa pública mas, sim, a consideraria como função, na certeza de que se asseguraria sua construção doutrinária, da mesma forma como ocorreu com o direito tributário”<sup>15</sup>.

A elaboração de uma teoria da despesa pública apresenta, na opinião de Rodríguez Bereijo<sup>16</sup> um duplo interesse: “Interesse dogmático, porque teria permitido canalizar os esforços dos publicistas no sentido da elaboração de uma teoria jurídica, que em grande parte está ainda por fazer e que contribuiria, sem dúvida, para dar maior unidade e homogeneidade de conteúdo ao discutido direito financeiro, ao dotar, paralelamente ao que ocorre no campo da receita tributária, de uma teoria jurídica a outra vertente fundamental da atividade financeira que é a despesa; interesse prático, pela enorme relevância que a despesa pública está adquirindo nas novas funções hoje atribuídas à Fazenda intervencionista”.

Esta tendência para dinamizar o estudo jurídico da despesa pública, além de redundar em melhor conhecimento da matéria, haverá de ter como consequência, tal como aconteceu, a seu tempo, com direito tributário, o desenvolvimento de um aspecto fundamental e por amplos setores da doutrina: refiro-me aos critérios da justiça na despesa pública.

Até este momento, pode-se dizer que todos os estudos sobre a despesa pública têm tido como ponto de referência a sua legalidade. Mas é bem sabido, e é desnecessário insistir sobre esse ponto, que legalidade e justiça não são absolutamente conceitos equivalentes. E este aspecto, o da justiça na despesa pública, é um dos que mais intensamente preocupa a doutrina atual.

Com toda razão afirmava, faz alguns anos, o professor Cortes Domínguez que de nada serve falar de justiça na arrecadação tributária se ao mesmo tempo não se garante a justiça na despesa pública. À mesma necessidade de que a justiça financeira produza seus efeitos tanto na arrecadação quanto na despesa faz referência também Perez de Ayala<sup>17</sup>. Do mesmo modo, tal preocupação está constantemente presente em toda a obra de Rodríguez Bereijo<sup>18</sup>. Finalmente, e para citar um autor representativo dessa tendência na doutrina italiana, há que se menciona Abbamonte<sup>19</sup>.

Não é este o momento de entrar no exame desta problemática<sup>20</sup>, mas, apenas, de deixar registrado que, provavelmente, uma das maiores dificuldades para a constitucionalização dos critérios de justiça na despesa pública resulta de atribuir às decisões de despesa pública natureza estritamente polí-

tica, o que impossibilitaria sujeitá-la a critérios de justiça material<sup>21</sup>. No entanto, como argumentaremos alhures, parece impossível que o legislador possa subtrair-se ao conjunto de interesse, valores, e necessidades que a *Constituição* assinala como objetivos para toda a comunidade e vinculadores do ordenamento jurídico<sup>22</sup>.

No entanto, por outra parte, é óbvio que a discussão sobre a possibilidade de princípios de justiça na despesa pública talvez seja hoje excessiva, à vista do que dispõe o artigo 31 da *Constitución Española de 1978*<sup>23</sup>, segundo o qual a despesa pública deve efetuar uma distribuição eqüitativa dos recursos públicos. O problema agora reside em desenvolver este preceito de modo a que se possa vincular a despesa pública à consecução do objetivo da justiça que a *Constituição* proclama.

A inclusão deste preceito no texto constitucional aparece, assim, como a culminação de um longo percurso iniciado pela doutrina e somente concluído em nosso texto constitucional, ao fim de seu processo de elaboração, uma vez que, como é sabido, tal norma não figura no anteprojeto, o que motivou profundas e ponderadas críticas<sup>24</sup>.

Dessa maneira, sem esquecer os aspectos de legalidade da despesa pública, o seu caráter de justiça passa a ocupar um primeiríssimo plano. E será esta uma das questões que com mais intensidade há de alterar o futuro — o desenvolvimento do direito da despesa pública que, como vimos, toda a doutrina, cada dia, postula de forma mais generalizada.

## *Outros conteúdos do direito financeiro:*

### *O Direito patrimonial do Estado e o crédito público*

Em páginas anteriores, ocupamo-nos do direito orçamentário como ramo do direito financeiro. Juntos, o direito tributário e o direito orçamentário, não só têm maior transcendência no direito positivo e na atividade financeira do Estado, como também, e por isso mesmo, alcançaram, embora com intensidade diversa, um maior grau de desenvolvimento dogmático, a tal ponto que, para muitos autores, o direito financeiro se esgota no exame dessas duas áreas do ordenamento jurídico.

Apesar disso, dada a configuração do direito financeiro como o conjunto de normas que coloca à disposição da entidade pública os recursos necessários para o cumprimento de suas finalidades, e com base no que dispõe o artigo 22 da *Ley General Presupuestaria*<sup>25</sup>, não seria possível deixar de fazer,



ainda que brevemente, menção ao direito patrimonial do Estado e ao direito do crédito público.

É certo que nenhum destes dois setores do ordenamento financeiro alcançou o desenvolvimento conceitual atingido pelo direito tributário ou pelo direito orçamentário. Daí dificilmente poder-se falar de uma 'teoria do crédito público' e menos ainda de uma 'teoria do patrimônio do Estado'. Mas o fato de que aquele setor da doutrina do direito financeiro incluía entre suas obras o estudo dessas categorias de recursos financeiros, faz nascer a esperança de que, no futuro, se possa dispor de um arcabouço conceitual para tais recursos.<sup>26</sup>

No que concerne ao crédito público, a contribuição feita em 1967 pelo professor Ferreiro foi e continua sendo fundamental para que se possa avançar em sua construção jurídica<sup>27</sup>.

Quanto ao direito patrimonial, dificuldade essencial reside, de um lado, na diversidade de normas — públicas e privadas, que regulam o patrimônio do Estado; de outro, na própria diversidade e funcionalidade de tais elementos, pois que, ao lado da propriedade territorial, florestal e mineira (cujas normas fundamentais se encontram no texto da *Ley de Bases del Patrimonio del Estado*, de 15 de abril de 1964), estão os rendimentos das organizações comerciais autônomas e das entidades estatais, em relação às quais, no que diz respeito ao regime de seus bens, se terá que ter em conta o disposto na *Ley de Entidades Estatales Autonomas*, de 25 de novembro de 1958. Tampouco pode ficar sem menção a *Ley General Presupuestaria*, de 4 de janeiro de 1977, que dá vigência às organizações autônomas de caráter comercial cuja existência foi anteriormente assinalada na *Ley de Entidades Estatales Autonomas*. Estas organizações aparecem classificadas no artigo 4º da *Ley General Presupuestaria* como organizações autônomas de caráter administrativo e organizações autônomas de caráter comercial, industrial, financeiro ou análogos.

No entanto, em que pese esta inequívoca diversidade, não resulta, de forma alguma impossível, uma construção unitária do direito patrimonial do Estado, se para tanto partimos da perspectiva jurídico-financeira que ele apresenta. E é justamente esta perspectiva que tem faltado à análise, na medida em que se enfatiza a marcante presença que, neste setor do ordenamento, têm as normas e os conceitos de direito privado e a forma do Estado atuar como um particular.

Pois bem, nem a natureza privada de muitas das normas que o direito patrimonial do Estado contempla, nem o fato de que este, em inúmeras ocasiões, pareça apresentar-se como mais um empresário, impedem uma visão unitária e financeira do fe-

nômeno patrimonial do Estado se partimos de que "essas situações jurídicas em que o Estado se pode encontrar (por exemplo: as de proprietário, vendedor, empresário, acionista), que lhe proporcionam receita e que aparentemente se regem totalmente pelo direito privado, se alinham e se explicam melhor se tivermos em conta que resultam da existência, na Fazenda Pública — central ou local, de certos recursos cuja organização jurídica se apresenta amplamente dominada por normas de direito público, na realidade, normas jurídico-financeiras"<sup>28</sup>. A partir desta proposição de Sainz de Bujanda, é possível penetrar na problemática suscitada por este setor do ordenamento, e explicar o papel que cabe ao direito privado, tão supervalorizado, até o momento, e explicar, ainda, a verdadeira natureza dessa receita que também, até agora, vinha sendo qualificada como de direito privado. Sobre ambas as questões pronunciou-se o referido professor em alguns parágrafos que merecem ser transcritos.

A respeito da primeira questão, escreve<sup>29</sup>: "Quando nos aprofundamos na ordenação desses institutos, percebemos de imediato que o que neles predomina e lhes confere autêntica configuração é, justamente, a presença de um conjunto de técnicas, de privilégios, de prerrogativas de fórmulas de desenvolvimento e, sobretudo, de princípios diretores e orientadores de clara origem publicista, precisamente por se tratarem de institutos orientados diretamente à consecução de fins comunitários e não, como é próprio do direito civil, à proteção e defesa de direitos privados no seio da comunidade. Esclarecido este ponto, explica-se o fenômeno do deslocamento das normas reguladoras dos mencionados institutos do campo do direito privado para o direito público e, conseqüentemente, a função subsidiária do primeiro, que começa a ser explicitamente formulada nos textos legais (por exemplo: no artigo 2º da *Ley del Patrimonio del Estado*, de 15 de abril de 1954, no que se refere aos bens de domínio público e que provavelmente será mais ainda no futuro (por exemplo: quando se baixe o estatuto jurídico da empresa pública, tantas vezes anunciado). Resulta, pois, para citar somente um dos exemplos mais característicos, que o regime jurídico da propriedade pública deixou de ser, como ocorria antigamente, o mesmo regime jurídico da propriedade privada, acrescido de certas 'especialidades', ou seja, uma ou várias 'propriedades especiais', para configurar um regime jurídico autônomo, dotado de seus próprios princípios e de seus textos positivos correspondentes, que é o regime comum deste tipo de propriedade, sem prejuízo da missão normativa subsidiária que se reserva ao direito privado neste âmbito".

E, mais adiante, ao referir-se aos rendimentos das organizações comerciais autônomas, e das enti-



dades estatais, escreve: "A empresa pública, produtora de bens e serviços que, em troca de um preço, os oferece ao mercado, constitui-se numa modalidade de recurso financeiro, caracterizado como tal, no contexto daquilo que, antes, chamamos, em sentido amplo, de Patrimônio do Estado, o que oferece base adequada para que os rendimentos que esse recurso produza se apliquem, no momento em que afluem para o Tesouro, como recita de direito privado. Trata-se de uma mutação terminológica que, sem negar a função que pode caber ao direito privado na obtenção dessa receita, aspira, no entanto, a vinculá-la dentro de uma construção sistemática a uma das figuras — a empresa pública que compõe o patrimônio estatal, fortemente reivindicado, em seu conjunto, pelos esquemas organizacionais do direito público. De tal sorte, insistimos, que a receita derivada da empresa pública não se obtém, como em geral se afirma, em regime de direito privado, mas sim em regime jurídico-financeiro na realidade, no regime próprio do patrimônio público, um de cujos ingredientes são as modalidades de atuação contratual nascidas do direito privado e instrumentalmente assumidas — com todos seus corretivos indispensáveis, pela esfera de atuação estatal"<sup>28</sup>.

Entendemos que somente ressaltando não o que de jurídico-privado existe no regime jurídico do Patrimônio do Estado, mas, sim, o que nele existe de jurídico-financeiro, resulta possível uma construção unitária de toda essa variedade de elementos em que o referido Patrimônio consiste.

Dessa forma resulta completa uma visão global do direito financeiro como direito da Fazenda Pública, integrando-se nesta, juntamente com as demais receitas públicas-tributárias e rendimentos das dívidas públicas, os rendimentos patrimoniais, se bem que se deva advertir, como assinala Sainz de Bujanda<sup>29</sup>, que ao direito financeiro não compete examinar apenas esse resultado ou desenlace — a receita, mas, sim, a conformação jurídica global do instituto em questão.

## Notas

1. SISTEMA de derecho financeiro, pág. 472.
2. Idem.
3. Ver la Ley del presupuesto en la *Constitución Española de 1978* na obra coletiva *HACIENDA y Constitución*. Madrid, 1979. p. 163.
4. LA LEGGE di Bilancio. Milano, 1969. p. 3-4.
5. Sobre este tema pode-se consultar, com vantagem, MADRI, Gonzales Garcia. Capítulo 1º *Introducción al derecho presupuestario*. Madrid, 1970.

6. Vide BEREJO, Rodrigues. *La Ley presupuestá...* p. 169.
7. Obra citada, p. 167.
8. Vide GARCIA, Gonzalez. *Introducción al derecho presupuestario*. Madrid, p. 56-57.
9. Vide Organización política y derecho financeiro, IN: *Hacienda y Derecho*. V. 1, p. 321.
10. Vide GARCIA, Gonzalez. *Introducción al derecho presupuestario*. p. 35-36.
11. No tocante aos novos princípios orçamentários, vide GARCIA, Gonzalez, *Introducción al derecho presupuestario*.
12. *El Presupuesto del Estado*. *Introducción al derecho presupuestario*, Madri, 1970. p. 198.
13. GARCIA, Gonzalez. *Introducción al derecho presupuestario*. p. 172 ss.
14. *Derecho financiero y tributario...*, p. 63. A favor da configuração de um direito da despesa pública se mostra também PEROGORDO, Bayona de. *Presupuesto y gasto publico*. 1979. N. 3. O próprio surgimento desta revista patrocinada pelo Instituto de Estudos Fiscais, é também uma demonstração da nova tendência a que nos estamos referindo.
15. *Derecho financiero y tributario*. p. 95.
16. GARCIA, Gonzalez. *Introducción al derecho presupuestario*. p. 178.
17. Estudio preliminar a *La Introducción al derecho presupuestario* de Gonzalez Garcia, citado, p. 73.
18. *Introducción al derecho presupuestario*. p. 99 e ss.
19. Principi di diritto finanziario..., p. 17 e ss., 99 e ss.
20. Na nossa doutrina, o estudo mais completo é de Rodriguez Bereijo, ao qual fazemos remissão, op. e loc. citado. Também SUSA, Antonaya, critérios rectores de La Aplicación del gasto publico, em *Hacienda y Constitución*. p. 247 e ss.
21. Neste sentido ARCHE, Vicente. *Notas sobre el gasto publico y Contribución a sostenimiento*. IN: *La Hacienda publica*.
22. Refutando esta tese que defende a impossibilidade de constitucionalizar certos princípios de justiça material na despesa pública, vejamos os trabalhos citados de Rodriguez Bereijo, e Antonaya.
23. ESPAÑA. Ley, decreto, etc. *Constitucion Española de 1978*.
24. BEREJO, Rodriguez. Derecho financeiro, gasto publico y tutela de los intereses comunitarios. IN: *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madri, 1978. p. 349 e ss.
25. Lei Geral sobre Orçamento.
26. Neste sentido, e de acordo com doutrina, as *Lecciones de derecho financiero* de Sainz de Bujanda, e o *Curso de derecho financiero español* de Ferreiro. Ultimamente Albinana Garcia Quintana, em seu *Derecho financiero y tributario*, ocupou-se também do endividamento público, embora não tratasse do direito patrimonial do Estado.
27. Analisis juridico de la deuda publica. *Revista de Administración Publica*. (13), 1967.
28. Vide BUJANDA, Sainz de. *Lecciones de derecho financiero*. p. 100 e 101.
29. BUJANDA, Sainz de. *Lecciones de derecho financiero*. p. 101.
30. *Ibid.*, p. 111.
31. *Ibid.*, p. 102.







Santiago Fernandes, antigo pesquisador do Banco do Brasil, iniciou seus estudos de economia em Nova York, no *Institute of American Banking* e na Universidade de Columbia, estagiando no então *Chase Bank* e no *Federal Reserve Bank*, como bolsista da *Inter-American Trade Scholarship*. Em 1944, participou, adido à delegação brasileira, da Conferência de Bretton Woods que criou o F.M.I. Autor do ensaio *Gold — A Barbarous relic* e do livro *Ouro — A Relíquia bárbara — de Bretton Woods ao F.M.I. no Rio*.

Santiago Fernandes

## *O Espírito científico de Mauá na trajetória do Banco do Brasil<sup>1</sup>*

Sumário — *Introdução. Causas da curta duração do primeiro banco. O Barbarismo monetário, segundo Mauá. Crítica da teoria clássica da moeda metálica. O Discurso de Mauá na fundação do segundo Banco do Brasil. Crítica de Mauá ao terceiro Banco do Brasil. A Controvérsia entre pluralidade e unidade emissora. Mauá e o Brasil de nossos dias. Conclusão — As Reformas inspiradoras em Mauá.*

### *Reformas inspiradas em nosso maior economista*

"Felizmente para o nascente Império, ao transladar-se temporariamente para o Rio de Janeiro a sede da monarquia portuguesa, em 1808, havia o príncipe regente criado por decreto régio o primeiro Banco do Brasil... que as idéias desatinadas da época obrigaram a liquidar-se" (em 1829).

*Visconde de Mauá (1878)*

### *Introdução*

A trajetória por que passou o Banco do Brasil, na descontinuidade de suas diferentes etapas, está estreitamente relacionada aos erros e à controvérsia, ainda hoje inacabada, em torno da teoria do dinheiro vinculado ao ouro, já que este, de fato, não foi inteiramente desmonetizado. Disso é evidência a paradoxal manutenção de grandes reservas de ouro pelos Bancos Centrais e pelo F.H.I., não obstante a inconvertibilidade oficial das moedas nesse metal.

Daí seu preço absurdamente alto no mercado livre, em decorrência de intensa procura na busca de garantia contra a instabilidade das moedas na atual crise mundial que agrava os desequilíbrios de países em desenvolvimento, como o nosso, conduzidos a dívidas externas constrangedoras.

Desde que, portanto, se impõe ampla reforma monetária e bancária no campo nacional e internacional — esta encarecida, com veemência, pelo Presidente Figueiredo em seu recente discurso na ONU — parece adequado destacar neste ensaio o pensamento nacional de Mauá sobre a moeda (e o juro) em sua impressionante atualidade. Com isto, acreditamos, talvez seja possível indicar como essa imensa figura de nossa história, que se chamou Irineu Evangelista de Souza (1813-1889), feito Barão e Visconde de Mauá pelos extraordinários serviços prestados ao progresso do Brasil, tem uma dimensão que não foi ainda devidamente mensurada.

O nome de Mauá é, sem dúvida, conhecido e louvado pelos brasileiros (a nosso ver nunca no grau em que o merece) como o maior empresário industrial que o Brasil já teve, realizador dos investimentos pioneiros e básicos ligados ao nosso desenvolvimento econômico, já havendo sido cognominado, com justeza, o 'evangelista do progresso nacional'. Também se sabe que prestou serviços ao Brasil no campo da diplomacia, relativamente a problemas com os países do Rio da Prata. Há, todavia, uma faceta de seu gênio que continua desconhecida e rara de encontrar em homens dotados, como ele, de excepcional capacidade de realização prática. Referimo-nos à aptidão para a atividade especulativa, no plano teórico-científico, num campo particu-



larmente complexo como é o da economia política. Mauá, no entanto, revelou-se capaz disso, saindo-se com êxito da difícil tarefa, como já procuramos salientar no capítulo 'A Contribuição científica de Mauá' de nosso livro *Ouro — A Relíquia bárbara* (1967) e também no artigo *Mauá, o economista do Império*, para a *Revista Brasileira de Economia* (abr. jun. 1974). Novos argumentos, apresentados neste ensaio nos levam, todavia, a considerá-lo, hoje, o maior economista surgido no Brasil levando-se em conta sua educação informal e a época de subdesenvolvimento cultural em que viveu.

Com efeito, na investigação em torno do pensamento econômico mais esclarecido em nosso passado, foi grato descobrir que Mauá, visando dotar o Brasil de sistema monetário e bancário que pudesse acelerar o desenvolvimento, bateu-se com as armas superiores da razão científica contra o erro milenar de se confundir o dinheiro com os metais preciosos, erro que foi lamentavelmente consolidado pelos economistas clássicos e por Karl Marx, no século XIX<sup>2</sup>.

O estudo da vida e do pensamento de Mauá parece revelar haver ele desenvolvido seu espírito científico na crítica da teoria clássica da moeda metálica e do juro, partindo das observações que fez da experiência monetária e bancária brasileira, relacionada com o primeiro Banco do Brasil. Muito jovem ainda, com 21 anos participou, em 1835, do ato final da liquidação da primeira etapa desse Banco. O documento que comprova este fato encontra-se publicado em '*O Banco do Brasil*' de Victor Viano, mas foi Afonso Arinos de Melo Franco quem chamou atenção para ele, em sua '*História do Banco do Brasil*'.

Segundo Mauá, foram "as idéias desatinadas da época" que levaram à extinção do Banco do Brasil, criado por D. João VI. É o que assevera em seu ensaio *O Meio circulante do Brasil*, de 1878, a nosso ver o mais luminoso trabalho já escrito em nosso país, de crítica à teoria monetária clássica, não só pelo espírito científico que revela, mas pelo que tem de original e precursor de muito do que hoje se admite, e acreditamos, do que se terá que admitir no futuro se tiverem fundamento as reformas delineadas na 'Conclusão' deste ensaio.

## *Causas da curta duração do primeiro plano*

Os principais historiadores sugerem que, entre as razões que levaram esse Banco a ter duração de 21 anos, de 1808 a 1829, a principal prende-se ao fato histórico que marcou o retorno a Portugal de D. João VI, a 24 de abril de 1821, ou na madrugada de 25 desse mês, segundo outros. Ao se retirarem para

Lisboa, D. João VI e sua corte 'rasparam', por assim dizer, o encaixe de ouro e prata existente no Banco do Brasil, trocando por esses metais que, aliás, já eram ali escassos, as notas de papel-moeda por ele emitidas. Além disso, D. João VI retirou as jóias da coroa, que havia antes depositado no Banco para dar a este maior prestígio e segurança.

Diante da concepção da moeda, então vigente, que supunha necessitarem as emissões de papel-moeda de um lastro de ouro ou prata, é fácil compreender como o fato de ficar o Banco do Brasil sem encaixe metálico contribuiu para desaboná-lo, na opinião de muitos. Embora o alvará que o instituiu por decreto de D. João VI indicasse que ele fora criado com o objetivo de facilitar "os meios e recursos de que as minhas rendas reais e as públicas necessitem para ocorrer às despesas do Estado", o que sugeria o fornecimento de papel-moeda. No entanto, a força do preconceito metálico da moeda fazia com que o Banco não rompesse inteira e abertamente com essa concepção. Daí fazer ele também emissões conversíveis em ouro e prata.

Do descrédito e da difícil situação criada para o Banco, com o comportamento de D. João VI e sua corte, nos oferece eloquente testemunho a carta dirigida por aquele que viria a ser D. Pedro I a seu pai, em 21 de abril de 1821, na qual sugeria que o Banco, sem ouro e prata, tornara-se 'tísico'. Escrevia D. Pedro I:

"Eu me não vejo envergonhado, depois de me ter sacrificado a ficar no meio de ruínas e em tão desgraçadas como árduas circunstâncias em que ficou a província, que está quase a estourar logo que o Banco, o tísico banco, que é o meu termômetro, estiver com o dinheiro exausto (que para isto não faltam nem quatro meses, pelos passos gigantescos com que ele marcha para a cova aberta pelos dilapidadores). Ele de todo já não tem ouro nem prata e só, sim, algum cobre que se tem cunhado depois de fundido. Por consequência; como não tem crédito, nem com o que o alcance, os seus bilhetes valem muito pouco, ou quase nada".

Aí está nitidamente patenteado, aos olhos das concepções monetárias do tempo e dos problemas que enfrentava Pedro I, que muito influíra para descreditar o Banco do Brasil, a circunstância de haverem ficado seus bilhetes sem lastro de ouro e de prata. Segundo os debates da época, efetivamente, o preconceito metálico pesou para a extinção do Banco em 1829 (findo o prazo inicialmente estipulado para a sua existência) sem que os estadistas de então lograssem conseguir sua prorrogação ou sua reorganização. No entanto, Mauá vai nos mostrar o grande serviço prestado ao país, com as emissões de papel-moeda, pelo Banco do Brasil, em período difícil que se seguiu à nossa Independência.



## *O Barbarismo monetário segundo Mauá*

Recordemos que D. Pedro I, na carta a D. João VI, declarava que, na ausência de ouro e prata, se recorrerá à cunhagem de moedas de cobre. Este fato é o início de um dos mais curiosos e extravagantes fenômenos na história monetária do Brasil, como decorrência do mito da moeda metálica. É que, na ausência de ouro e prata, o Governo resolveu fabricar moedas daquele ordinário metal que passaram a ter preferência sobre as notas emitidas pelo Banco do Brasil. Dessa preferência, verificou o Governo que podia tirar partido, comprando folhas de cobre por preço baixo e cunhando com ele moedas de valor monetário superior ao de seu custo. Isto, porém, fez surgir vasta e ilegal cunhagem de moedas de cobre, praticada nas províncias do Império, contribuindo para a ilegalidade o cobre que vinha, clandestinamente, da Argentina, e dos E.U.A. Esse foi o período da história monetária do Brasil que ficou conhecido pelo nome de 'chen-chen', ou 'chan-chan' segundo outros, expressões onomatopaicas relacionadas com o tinir das moedas de cobre.

Mauá, em seu referido ensaio de 1878, fazia a crítica desse período referindo-se à precisão que uma comunidade tem de um meio de troca e à influência do tabu da moeda metálica.

"As necessidades de um meio circulante qual quer — dizia — são tão imperiosas que no Brasil chegamos a imitar as extravagâncias das idéias primitivas a semelhante respeito. Um cobre vil, que não representava metade do valor que seu cunho lhe imprimia, chegou a ser procurado em várias províncias do Império com 50 a 90% do prêmio para servir de meio circulante".

Classificava Mauá o período do 'chen-chen' como a "época do barbarismo do sistema monetário do Império". Este — dizia — "felizmente durou pouco, pois até o fim de 1838 se achavam recolhidas, e realizada a troca, não das notas do extinto Banco que as idéias desatinadas da época obrigaram a liquidar-se, porém das cédulas que representavam o cobre de oprobriosa recordação financeira pelo papel-moeda que tinha de servir de motor geral das transações, na importância total de 33.888.122\$000" (mil réis).

Com tais observações, Mauá iria demonstrar que o meio circulante no Brasil teria, necessariamente, que desembocar no papel-moeda, como a melhor forma de dinheiro para o país. Lembrava que logo depois de terem sido encampadas, em 1838, por emissões do Tesouro, as cédulas emitidas para retirar o cobre da circulação, bem como o papel-moeda do extinto Banco do Brasil, já em 1839 — "as exigências de maior quantidade do instrumento de

permutas foram tão clamorosas", que foi novamente decretado um aumento de circulação na importância de 6.075:000\$000. "Boa recordação guardamos" — escrevia Mauá — "das palavras com que foi acolhido esse ato legislativo, pelo acreditado 'Preço Corrente' dessa época, que transmitia ao exterior, mensalmente, as ocorrências financeiras da praça, redigido por Stockmeyer Gracie Hobkierk Co: — "Na Europa mal se poderá compreender que um aumento de notas inconversíveis determinasse um melhoramento sensível nas condições monetárias deste país."

Comentava então Mauá: — "Obedeciam esses senhores, visivelmente, à opinião que então e sempre condenou o papel-moeda" No entanto — acrescentava — "não impediu essa opinião que as urgências da praça se manifestassem e, já em 13 de novembro de 1841, nova emissão de notas foi autorizada, "sem afetar o valor (cambial) desse papel que continuou a ser exclusivamente regulado pelo valor dos produtos exportáveis, sem nenhuma referência à moeda metálica, cujo valor era completamente dominado por esse papel, não sendo raros os casos em que o câmbio se elevou acima do par!"

Essa experiência monetária do Brasil com o papel-moeda revelava ao espírito indutivo e dedutivo de Mauá, claramente, que o mal não estava propriamente no fato de não terem tais emissões lastro metálico. Isto lhe vai permitir então fazer notável crítica da teoria da moeda ouro sustentada pela teoria clássica e, como dissemos, por Karl Marx. Em sua análise, Mauá parte do importante papel histórico que exerceu o primeiro Banco do Brasil, com as emissões de papel-moeda no início da nacionalidade, ao mesmo tempo que fazia as mais judiciosas observações a respeito das lacunas da economia política como ciência. Ao salientar que o papel-moeda emitido pelo primeiro Banco teve a maior significação para "atender às exigências peremptórias de uma luta externa em defesa da integridade do território, que a separação da mãe pátria nos entregara como patrimônio nacional", observava ainda Mauá: — "Improvisar recursos para fazer face a tamanhas necessidades não era fácil tarefa, em uma situação nascente em que o capital ativo era privilégio de poucos, e nem os elementos que criam a riqueza eram ainda estudados entre nós. Não era isto para estranhar, pois se o estudo da economia política começara já havia algum tempo, em certas nações adiantadas em cultura intelectual, as condições da ciência estavam ainda longe de ser admitidas, e por muitos anos sofreram impugnação. Ainda hoje é matéria duvidosa se todos os princípios apregoados por essa ciência resistem à ação e pressão dos fatos econômicos sempre e em toda parte".

Advertia a seguir Mauá: — "Na verdade, cum-



pre estar prevenido contra certas idéias apregoadas com dogmática severidade por parte de doutrinários inflexíveis”, visto que o “regime aconselhado como salvador de altos interesses para uns daria em resultado ficarem estes seriamente comprometidos em outros, se o bom senso nacional não repelisse o presente de grego, que os chamados mestres da ciência lhe querem impor”.

Creemos ser lícito dizer que essas palavras se adequam à irracionalidade do sistema monetário internacional que, desde Bretton Woods até hoje, nos foi imposto pelos dez países mais ricos, sob a liderança dos E.U.A.. É o que temos denunciado não só em nosso já mencionado livro como em inúmeros trabalhos pela imprensa e em congressos internacionais<sup>3</sup>. De qualquer forma, se, na época de Mauá, o Brasil caísse no logro de aceitar a ortodoxia da moeda ouro, seria grandemente prejudicado, nas circunstâncias por ele antes referidas. De que maneira, pois, atuou, no início do Império o que Mauá denominou ‘bom senso’ nacional?

“Existindo já o Banco do Brasil — dizia Mauá — na época em que necessidades imprevistas e imprevistas, criadas pela luta externa a que nos referimos, exigiam atenção preferente, foi o papel (moeda) desse banco o instrumento que o governo do primeiro reinado encontrou para manobrar, e satisfazer as maiores urgências do Estado, sendo insuficientes o produto dos impostos de que era possível lançar mão, e na ausência de qualquer outro recurso imediato para fazer frente às dificuldades”.

Assinala ainda Mauá que a duração da guerra com a Confederação Argentina, “a que o país foi arrastado”, determinou a necessidade de copiosas emissões do papel desse banco, “que forçadamente se tornou desde então papel-inconvertível”, para ressaltar: — “Eis aí a origem de nosso atual meio circulante: único motor das transações monetárias do Brasil há mais de meio século! Como prescindir da origem na apreciação dos grandes fatos econômicos e financeiros que a ela se ligam?”

## *Crítica da teoria clássica da moeda metálica*

A seguir, inicia Mauá propriamente sua análise crítica dos postulados da teoria da moeda metálica. Nessa tarefa, serve-se de segura lógica indutiva e dedutiva, sempre amparado na melhor filosofia das ciências empíricas.

Para que o leitor possa ter idéia disso, bastará dar aqui amostra da metodologia de que se utilizou em seu referido *O Meio Circulante do Brasil* de 1878. A fim de comprovar a falsidade da teoria que susten-

tava ser cientificamente indispensável à presença de ouro ou prata no sistema monetário de uma ordem social que baseia sua produção na iniciativa e na propriedade privada, partia Mauá da premissa fundamental, isto é, a conceituação de teoria ou lei científica: — “É com efeito sabido — dizia — que antes que uma teoria consiga firmar-se na base sólida da ciência, tem que pôr à prova as suas conclusões que devem ser invariáveis em todos os países e em qualquer ocasião; de outro modo perde a teoria aquela base”.

É oportuno recordar que essa conceituação de teoria científica é negada, para as ciências sociais, pela equívoca doutrina do historicismo germânico que Karl Popper em seu *The Poverty of historicism* critica adequadamente. É sabido que também é negada pela doutrina do chamado materialismo histórico da dialética de Marx e Engels, que tão poderosa influência exerce ainda hoje em tantos espíritos, mesmo não filiados à ortodoxia comunista. Disso é prova a publicação *A Dualidade básica da economia brasileira* (1957), do defunto ISEB e de autoria de Inácio Rangel, com introdução de Guerreiro Ramos. Ali se pretende que Mauá se enganava naquela conceituação aplicada à economia política.

Ora, ainda que admitida como verdadeira a doutrina do materialismo histórico de Marx e Engels, a conceituação de teoria invocada por Mauá é válida para demonstrar a falsidade de tese da moeda metálica, sustentada por Marx. Pois, o autor de *Das Kapital* (hoje com todos os seus volumes traduzidos para o português — Ed. Civ. Brasileira) identifica o dinheiro com os metais preciosos em qualquer economia monetária: “Embora ouro e prata não sejam por natureza dinheiro, dinheiro é, por natureza, ouro e prata” — diz Marx. Os leitores poderão verificar essa afirmação, consultando a referida tradução brasileira (I Vol. p. 99), que corresponde ao texto original alemão: “*Obgleich Gold und Silber nicht von Natur Gold und Silber ist*. Assim, quando Proudhon, contemporâneo de Marx, queria libertar o sistema monetário e bancário do ouro e da prata, propondo sua desmonetização, Marx o criticava dizendo que “*jamais*” (ele grifava esta palavra) o sistema de qualquer economia monetária poderia dispensar os metais preciosos<sup>4</sup>, como insistia no III volume de *Das Kapital*, em passagem também comentada no capítulo *Marx — Defensor do padrão ouro* de nosso livro.

Ora, a experiência monetária do Brasil revelava a Mauá, como vimos, que nosso país vivera em condições melhores com papel-moeda, tendo o ‘mil-réis’ papel, várias vezes, valor superior ao da paridade ouro. Daí, inferir Mauá, corretamente, contra as idéias da moeda metálica: “Não haverá algum grande equívoco no modo de apreciar esta questão,



da parte daqueles que sustentam idéias que, por mais que se diga não têm base científica, e às quais a prática, ou experiência, dá um desmentido formal?"

Efetivamente, se, como pretendiam os economistas clássicos e Marx, fosse uma lei ou regra científica a exigência da moeda metálica para o funcionamento da chamada economia capitalista, e os dados da experiência no Brasil provavam o contrário, então essa lei ou regra científica (de ambas as escolas) era uma falsa lei, já que uma lei científica não tem exceção: "Nosso país — reiterava Mauá — é o único que dispensou completamente as espécies metálicas da missão principal que o mundo econômico lhe assinalou. Estamos, pois, na exceção. Com ir buscar na regra os meios de melhorar o instrumento de que nos servimos?"

Essas pequenas amostras do raciocínio indutivo e dedutivo de Mauá, são, acreditamos, suficientes para ilustrar a metodologia superior que, surpreendentemente, o norteava, no Brasil de então.

Sua argumentação é sem dúvida adequada para a teoria da moeda em qualquer economia monetária, seja ela de regime socialista de meios de produção, como na União Soviética, China ou Cuba, seja em regime baseado na iniciativa privada, ou semi-socialista, de país democrático ou fascista. Não pode haver uma teoria 'burguesa' da moeda contraposta à teoria 'socialista' já que as funções que o dinheiro deve exercer são exatamente as mesmas. 'Como meio de troca' deve circular sempre, na realização de compras e vendas, e como 'unidade de cálculo' e 'medida' da renda nacional deve ser estável. Nessas duas funções, o dinheiro dispensa os metais preciosos. Não podem, enfim, coexistir dois conceitos de moeda, assim como dois conceitos de metro ou de quilo como unidades de medidas. O que pode ser diferente, no tempo e no espaço, é a escolha ou nome das unidades, não o conceito e os princípios científicos que regem as unidades de medida, devendo todas estar submetidas a critérios e condições que mantenham estabilidade. No que tange, porém, ao conceito da 'moeda-ouro' como padrão ou medida de valor, valeria dizer que Mauá, partindo da noção científica de 'unidade e padrão' de medida; mostrava o erro de Ricardo e, implicitamente, de Mary ao suporem estes que 'o tempo de trabalho humano' incorporado numa quantidade de ouro servindo de moeda, seria a 'medida do valor'.

Por outro lado, Mauá antecipava a crítica de Keynes aos economistas clássicos cuja teoria levava à convicção de que as crises econômicas não ocorreriam pois a oferta e a procura, para eles, determinariam o equilíbrio econômico natural. Algo que Marx e, antes dele, diga-se, Malthus, Sismondi e Proudhon, denunciaram, corretamente, como falso. Contudo, não pôde Marx perceber, como elimi-

nar tais crises, dada sua concepção metálica da moeda e a identificação do regime do *laissez-faire* com o sistema de produção baseado na iniciativa privada. Outras contribuições de Mauá foram precursoras de teses hoje aceitas, depois da obra de Keynes — distinta do 'keynesianismo vulgar'<sup>5</sup> que levou à atual estagflação nos grandes centros — como a 'possibilidade de cobrir deficits' orçamentários na depressão, com emissões de papel moeda. Estas, todavia, em certos casos — acrescentamos nós — devem ser compensadas por correspondente redução de 'moeda bancária', ou crédito. A soma desses dois tipos de moeda, multiplicada por suas velocidades, constitui, basicamente a demanda global, que deve ser correspondente à produção oferecida no mercado para evitar a inflação.

Não devemos ainda esquecer que Mauá compreendia também que emissões monetárias, mesmo inflacionárias, são irreversíveis<sup>6</sup>. Com isso, ele antecipava, igualmente, a crítica ao grave erro que iria praticar na República, Joaquim Murtinho, no Governo Campos Salles, ao promover o 'resgate' e 'incineração' do papel-moeda, provocando, assim a mais ruinosa depressão econômica por que já passou o país<sup>7</sup>.

Voltemos, porém, à extinção do primeiro Banco do Brasil, em 1829. Cumpre assinalar que, assim, ficou a capital do Império até 1838, isto é, onze anos, sem qualquer banco privado, e até 1853 sem qualquer banco oficial. Somente no ano de 1838 é que surgiu no Rio de Janeiro o primeiro banco particular, com o nome de Banco Comercial do Rio de Janeiro. Em 1851, porém, Mauá, com 38 anos, compreendeu a necessidade e a oportunidade de outro banco, para aproveitar, como nos relata em sua *Exposição aos credores*, capitais (poupanças) que se dedicavam ao tráfico de escravos, já extinto. Fundou ele então o segundo banco do Rio de Janeiro, com a denominação de Banco do Brasil, mas sem qualquer vínculo oficial. Pouco depois, em 1853, os dois bancos particulares se fundiram num só, que passou a ser o terceiro Banco do Brasil, ou seja, o segundo com funções oficiais e de banco emissor. Este terceiro Banco do Brasil teve existência até 1900, quando já com o nome de Banco da República do Brasil, foi levado à liquidação no governo de Campos Sales. Isto, pelas mesmas idéias desatinadas que levaram à extinção o primeiro Banco do Brasil, isto é, o dogma da moeda metálica, de que Joaquim Murtinho, então Ministro da Fazenda, era obstinado cultor. Entrando em processo de liquidação o terceiro Banco Oficial (1900), o quarto Banco do Brasil, cuja existência não sofreu interrupção até nossos dias, somente surgiu em 1906, no Governo de Rodrigues Alves.

Focalizemos, entretanto, a seguir, como Mauá nos fornece ainda subsídios para compreen-



der os erros praticados, até hoje, com relação às taxas de juros, com o atual Banco do Brasil na condição de obsoleta sociedade de economia mista, na qual, sendo o governo majoritário, não tem mais sentido o acionista privado.

## *O Discurso de Mauá na fundação do segundo Banco do Brasil*

Para melhor comprovar o espírito clarividente de Mauá, e sua cultura impõe-se destacar o pequeno discurso que pronunciou na assembléia de fundação do segundo Banco do Brasil, em 1851, e que nos mostra, já então, preocupado com o desenvolvimento do Brasil pelo aproveitamento do progresso das ciências. Esse documento publicado no *Jornal do Comércio*, de 2 de março de 1851, tem, a nosso ver, a maior significação histórica, embora pouco conhecido. Foi Victor Viana, em seu *O Banco do Brasil*, quem, por assim dizer, salvou esse discurso do esquecimento, transcrevendo-o em seu livro. Aclamado presidente da assembléia de acionistas do novo Banco, Mauá lhes comunica que o capital no novel instituto fora coberto em poucos dias, o que o levava a enaltecer o 'espírito de associação' com estas palavras:

"Não é sem alguma ufanía, senhores, que eu vos comunico este resultado, pois, sendo obtido em três semanas, é na verdade um fato notável que protesta altamente contra a asserção, tantas vezes repetida, que não existe espírito algum de associação entre nós. O que, infelizmente, nos falta, senhores, é a perseverança, a força de vontade tão necessária para alcançar os grandes fins. Quando esta aparece e é convenientemente sustentada, tudo se vence, tudo se consegue.

"O espírito de associação, senhores, é um dos elementos mais fortes da prosperidade de qualquer país. É, por assim dizer, a alma do progresso. Quando o sábio, em suas meditações, descobre os segredos da natureza, apenas nos mostra o germe; é o espírito de associação quem, desenvolvendo-o, faz crescer a árvore que mais tarde nos brinda com seus frutos sazonados; é o espírito de associação quem faz a grandeza e a prosperidade da Inglaterra, pois, é ele quem fornece os meios de se executarem essas obras gigantescas que, dando um valor a todos os cantos daquela nação, operam essa prodigiosa multiplicação de capitais que ali se observa".

"É o espírito de associação quem dá aos ingleses os meios de comunicarem os seus pensamentos de um extremo ao outro de sua ilha, com a velocidade do raio, por meio de telégrafos elétricos; descoberta de tão poucos anos e que já dá emprego, só na

Inglaterra, a mais de 70.000.000\$000. É o espírito de associação quem faz com que os Estados Unidos, seguindo as pisadas da mãe pátria e emparelhando-a logo, maravilha o mundo com o seu progresso".

"Se, pois, é a essa causa que eu em grande parte atribuo os resultados, por assim dizer fabulosos que se observam em outros países, eu, que ambiciono para o meu país a mesma posição e vantagens, não posso deixar de saudar, com entusiasmo esta reunião que me convence que esse espírito se manifesta também entre nós. Senhores acionistas do novo banco, no meu modo de ver, o estabelecimento de que fazeis parte abre uma picada que, com o andar do tempo, se transformará em larga estrada à prosperidade pública".

Quando meditamos sobre o estado de subdesenvolvimento, em todos os sentidos, especialmente cultural, em que se encontrava, há 131 anos, não só a capital do Império, mas todo o país, podemos melhor apreciar o significado e a grandeza da alocução de Irineu Evangelista de Souza. Em primeiro lugar, não se trata de discurso de rotina, típico da euforia de um banqueiro comum abrindo casa de empréstimos a juro. Mauá fala antes a linguagem do homem público, do estadista. E o que antevia, corretamente, para o banco denominado Banco do Brasil, sem dúvida teria ocorrido, posteriormente, se o banco oficial com esse nome afinasse com uma política visando à estabilidade monetária com juro baixo, sem desemprego.

De qualquer forma, assinalemos que a curta oração de Mauá, cuja forma não podemos deixar de admirar, corresponde a uma época que constitui marco dos mais significativos na história do desenvolvimento econômico do Brasil Império e para o qual Mauá foi, então, a maior força propulsora, pelos investimentos pioneiros que realizou.

Com efeito, se já em 1846 (com 33 anos apenas) ele desenvolvia a indústria de ferro, com os estaleiros da Ponta da Areia, e em 1848, criava a Companhia de Rebocadores a Vapor, para o Rio Grande do Sul, foi em 1851, no mesmo ano em que fundava o segundo Banco do Brasil, que cuidou de instalar a companhia que inauguraria a luz a gás no Rio, em 1854. Concomitantemente, em 1852, iniciava Mauá os trabalhos para assentar os trilhos da primeira ferrovia no Brasil, com a estrada Rio — Petrópolis, inaugurada também em 1854. Ainda em 1852, obtinha contrato para a realização de um dos seus grandes empreendimentos, que foi o da Companhia de Navegação a Vapor no Amazonas.

Vemos, pois, que a partir de 1846, iniciava Mauá uma série de empreendimentos necessários ao progresso no país e que culminaram naquele que ligou o Brasil à Europa pelo cabo submarino, em



1874. O que surpreende quando consideramos os meios de comunicação e transporte no Brasil, no meio do século XIX, é verificar que, além de ser homem dotado de assombrosa energia, Mauá tinha uma espécie de dom de ubiquidade, fundando ao mesmo tempo empresas do Amazonas ao Rio Grande do Sul. Nisso tudo enfrentou ele sempre, como deixa perceber em sua amargurada *Exposição aos credores*, a mediocridade e a inveja dos pigmeus da época. A propósito, registemos que, ao inaugurar em 1854, a primeira estrada de ferro, na presença do Imperador, dirigia-lhe estas palavras: “Esta estrada, Senhor, não deve parar e, se puder contar com a proteção de V. Majestade”, seguramente não parará senão quando tiver assegurada a mais espaçosa das suas estações na margem esquerda do Rio das Velhas!”

Parece que Mauá tinha aí premonição de que o Imperador não o ampararia, como de fato não o amparou em 1875, logo depois de haver ligado o Brasil à Europa pelo cabo submarino. Sua interferência poderia ter influído para que o Banco do Brasil (o terceiro) não lhe negasse o empréstimo de que necessitava, oferecendo Mauá patrimônio imenso como garantia. A recusa do Banco do Brasil levou o vasto império industrial de Mauá à falência. Daí dizer ele que o 17 de maio de 1875 “cravou um punhal fundo no meu coração”.

Cremos, por tudo isso, não ser talvez, exagerado dizer que, não fosse a incompreensão de seus contemporâneos e pósteres, o pequeno discurso de Mauá, em 1851, poderia, de certo modo, ser considerado, na história ‘econômica’ do Brasil, o que foi, para a história ‘política’ dos E.U.A. a curta oração de Lincoln conhecida como o *Gettysburg address* (1863). Na verdade, Mauá e Lincoln tiveram muito de fortuna comum, quer na formação auto didática, quer no destino de serem mortos pelas forças retrogradadas. Lincoln fisicamente e Mauá moralmente (como ele o admitia repetidas vezes em sua *Exposição aos credores*). Salientemos que também foi Mauá partidário da abolição da escravatura: “Não sou suspeito; então, agora e sempre, ambiciono ver desaparecer o elemento escravo da organização social do meu país”, escrevia ele em 1878, em sua *Exposição aos credores*, referindo-se ao que pensava por volta de 1838.

Em verdade, quando se lê o livro *Em busca de Lincoln* de Vianna Moog, não nos parece que Mauá fique, em todos os sentidos, em posição inferior à grande figura da história dos E.U.A., seja pela estatura moral, seja pelo espírito humano, seja pelo espírito científico que revelou<sup>8</sup>. Eis por que é de lamentar, a nossa ver, que o próprio Vianna Moog, nascido, como Mauá, no Rio Grande do Sul, esquecesse a figura de seu conterrâneo no livro *Pioneiros e ban-*

*deirantes* referindo-se a ele apenas em curta nota de pé de página, sobretudo quando se considera que Mauá foi, sem dúvida, o maior pioneiro e bandeirante do Brasil após sua independência política.

Sobre a mentalidade vanguardista de Mauá, não olvidemos que seu discurso de 1851 já nos revelava distinguir ele, claramente, o sentido de ‘ciência pura’ e ‘ciência aplicada’. Isto quando sugeria que a descoberta das leis da natureza pelos sábios ou homens de ciência permitia, com a técnica e a atividade empresarial, movida pelo espírito de associação, obtivesse o homem desenvolvimento industrial para seu bem-estar.

Notemos igualmente que o mesmo discurso nos indica que Mauá parecia já estar familiarizado com a obra do maior economista clássico da época. John Stuart Mill, igualmente uma das maiores expressões intelectuais, como lógico e como filósofo, do século XIX. Evidência do conhecimento da obra de Mill, cuidamos encontrá-la no fato de fazer Mauá apologia do ‘espírito de associação’ e aludir ao progresso pela aplicação das descobertas científicas, em termos que lembram o que Mill escreve, no livro VI, capítulo 1, de seus *Principles of political economy* (1846). Ali, efetivamente, além de se referir ao ‘espírito de associação’, por meio de empresa por ações, Mill nos fala sobre o domínio da natureza, pela aplicação das suas leis com a ajuda do talento prático dos empresários: — “A mais maravilhosa das invenções modernas — escrevia Mill — a que realiza as façanhas imaginárias do mágico, não no sentido metafórico, mas na realidade — o telégrafo eletromagnético — apareceu poucos anos depois que se estabeleceu a teoria científica”. Não parece evidente haver no discurso de Mauá influência do que Mill escreve aí? De qualquer maneira, não esqueçamos que Mauá jamais aceitou os equívocos de Mill relativamente à teoria da moeda metálica e à crença no equilíbrio econômico natural por força da oferta e procura, dentro do regime do *laissez-faire* e do padrão ouro, precisamente o erro que lhe viria a apontar Keynes, com a publicação de sua *General theory*, em 1936.

### *Crítica de Mauá ao terceiro Banco do Brasil*

O fato de rejeitar Mauá a teoria clássica da moeda vai levá-lo a discrepar da doutrina monetária que inspirou a criação do terceiro Banco do Brasil, ou seja, o segundo banco emissor com atribuições oficiais. O embrião desta discrepância aparece em documento escrito por Mauá, em 1853, ainda como presidente do Banco por ele fundado, e às vésperas da criação do terceiro Banco do Brasil. Trata-se de memorial, dirigido pelo Conselho de Administração



do banco, presidido por Mauá, ao Ministro da Fazenda, na época José Rodrigues Torres, futuro Visconde de Itaboraí, aquele que tomou a iniciativa de fundar o terceiro Banco do Brasil.

O memorial de 1853, assinado por Irineu Evangelista de Souza, como presidente do referido Conselho, é documento também da maior importância histórica, a nosso ver. Pois é a primeira vez, segundo temos conhecimento, que Mauá manifesta sua discordância da teoria ortodoxa da moeda ouro. Esse escrito encontra-se, por assim dizer, perdido na massa de documentação do *Relatório da Comissão de Inquérito de 1859*, a que nos referiremos adiante. Vale salientar que já então, há 129 anos, Mauá compreendia que o crescimento da renda nacional exigia correspondente aumento de meio circulante para evitar a depressão econômica.

Constatando que uma tendência depressiva ocorria em 1853, Mauá propunha ao Ministro da Fazenda medidas destinadas a aumentar o meio circulante, já que o Brasil não possuía ainda, como dizia, adequado Banco emissor (que então se cuidava de fundar com a fusão do banco criado por Mauá e do Banco Comercial). Embora aceite a sugestão do memorial, Rodrigues Torres (Itaboraí) tinha idéias monetárias opostas às de Mauá. Adepto da moeda metálica, fundou ele o terceiro Banco do Brasil partindo de conceitos e de um encargo com o qual o espírito de Mauá não poderia concordar. Referimo-nos ao encargo desse banco, de resgatar, anualmente, 2.000.000\$000 de papel moeda, visando com isso à conversibilidade metálica do 'mil-réis'.

Mauá nos fala, na *'Exposição aos credores'*, de sua resistência para a criação de tal Banco. Entretanto, depois de muita insistência de Itaboraí, cedeu, "abrigoando a esperança — dizia — de concorrer para que a grande instituição de crédito, que se ia criar, inoculasse na vida econômica e financeira do país uma nova era de desenvolvimento e progresso". Assim, concordou na fusão de seu banco com o Banco Comercial, havendo tomado parte ativa na organização desse terceiro Banco do Brasil, do qual foi eleito um dos diretores. Manejos eleitorais haviam dado, porém, ingresso na Diretoria a alguns que lhe eram hostis, com a exclusão de outros que se achariam ao seu lado nas votações. "Em tais circunstâncias — diz Mauá — recusei o cargo." Afastado da direção do Banco, aguardou o seu desenvolvimento, "observando atentamente os movimentos do vasto mecanismo de crédito que o amálgama dos interesses concentrados nos dois Bancos representava — fortalecidos ainda — escrevia — pelos privilégios e concessões que foram outorgados ao novo Banco do Brasil".

Mauá esperava que o grande banco estabele-

ceria uma 'caixa filial', como se dizia então, "em todas as capitais das vinte províncias do Império, além de mais algumas localidades onde regular desenvolvimento econômico se fosse manifestando". Para Mauá, o Banco do Brasil tinha, pois, "a missão de tornar conhecido o uso do mais poderoso instrumento de civilização moderna — o crédito — no tocante à criação da riqueza em toda a extensão do território pátrio". Esperava, enfim, que o novo mecanismo de crédito levasse — são suas palavras — "a vida ao capital inerte (por assim dizer em dormência), que superabunda em todos os cantos do Brasil, convertendo em instrumentos de produção recursos dispersos e inutilizados para a criação da riqueza, individual e conseqüentemente nacional". Era a perspectiva — acrescentava — "que se me afigurava como conseqüência da organização do grande Banco do Brasil, o que só podia justificar o monopólio prático e legalmente criado".

Como procedeu, porém, o Banco do Brasil, com seu monopólio pela fusão dos dois bancos, ao mesmo tempo que se instituiu com o princípio errôneo de resgatar papel-moeda do Tesouro? "Encarava-se o Banco do Brasil — responde Mauá — como uma grande caixa de descontos 'local', que devia realizar essas operações pela taxa mais alta que fosse possível obter, sendo o princípio regulador a maior ou menor confiança dos diretores nas firmas oferecidas". Além disso, prossegue, "a criação das caixas filiais encontrava resistência tenaz, e qualquer operação de finanças nem era compreendida". Em presença desse fato, exclamava "quase desanimei! Era ainda, essa a época das maiores aspirações de minha alma... Não sonhava eu então senão com as idéias que entendiam com a prosperidade de minha pátria".

Desapontado, resolveu Mauá fundar outro banco particular, em 1854, aquele que viria a ser o grande Banco Mauá que realizaria, como nos escreve em sua *Exposição*, o ideal que o Banco do Brasil na época não alcançava, espalhando agências por todo o país com filiais no exterior. Foi esse Banco, como declara, um verdadeiro 'monumento nacional'<sup>9</sup>. Isto, até o momento em que, diante de dificuldades, surgidas vinte anos depois, com as filiais no Uruguai onde protegeu os interesses do Brasil, o Governo Federal negou-lhe o apoio que lhe devia, recusando-lhe o próprio Banco do Brasil um empréstimo de três mil contos de réis caucionados pelos melhores títulos. Assim, em 1875 se abateu o 'grandíssimo colosso', ou seja, 'poderoso dínamo criador de riquezas' como escreveu o diplomata Teixeira Soares em seu livro *O Gigante e o rio* (1957). Saliente-se que, para as dificuldades do banco de Mauá, contribuiu, também, consideravelmente, a legislação metalista da moeda, que fora imposta ao país.



## Controvérsia entre pluralidade e unidade emissora

Lembremos que, se, por um lado, o período de 1850 a 1858 foi dos mais fecundos no desenvolvimento econômico do país, por influência do pensamento e do espírito pioneiro de Mauá, por outro lado, foi esse igualmente o período (sobretudo depois da fundação do terceiro Banco do Brasil) do maior debate já travado no país em torno de concepções monetárias e bancárias relacionadas com a capacidade emissora em relação aos metais preciosos. O exame da documentação da época revela ter sido Mauá o único que nos legou argumentos originais na dura luta intelectual que empreendeu para evidenciar que o grande obstáculo (que seus antagonistas não percebiam) para o desenvolvimento era a concepção metálica da moeda.

Conquanto seja a doutrina da unidade bancária emissora e não a de pluralidade a que veio a prevalecer não é possível deixar de dar razão a Mauá e a Souza Franco, o ministro da Fazenda que permitiu a pluralidade bancária emissora, ao tempo em que a escola unitária não compreendia aumento do meio circulante sem vinculação com o lastro ouro. As ligeiras inflações que disso resultaram foram insignificantes em comparação com aquela que continua e há cerca de 35 anos corrói as instituições nacionais, tendo ultrapassado os 100%. Contra a escola metálica, porém, que conduzia à depressão, se insurgiu Mauá, em defesa do desenvolvimento e dos interesses do Brasil, procurando mostrar o mal que constituía o monopólio emissor com base nos metais preciosos. Compreendia ele claramente que a doutrina das emissões vinculadas ao ouro, dada a escassez deste metal, constituía entrave ao progresso econômico. Daí sustentar que o ouro deveria antes ser enviado para o exterior, a fim de importar bens de que o país necessitava para o seu desenvolvimento, como sugeria já em seu memorial de 1853.

A leitura dos discursos e debates de Mauá, como deputado na Câmara do Império, sobretudo com adversários como Sales Torres-Homem, depois feito Ministro da Fazenda e Presidente do Banco do Brasil, evidencia sua poderosa argumentação lógica, contra a qual pouco podiam seus contendores. O ápice do debate surgiu como decorrência da crise econômica que se verificou nos E.U.A. em 1857 e teve reflexos na economia brasileira com a queda de nossas exportações e conseqüentemente alta da taxa de câmbio, o que obrigava o Brasil a remeter para o exterior seu ouro. “Essa crise — escreveu Mauá em sua *Exposição aos credores*, — patenteou, logo no seu começo, o débil esteio em que os homens da escola metálica se apoiavam para firmar o sonho dourado de realizar a conversão metálica do nosso papel-moeda, e que eu considere sempre im-

praticável (exceto durante raras intermitências)”. Assinalava Mauá que, com o desequilíbrio na balança de comércio, provocado pela redução de exportações, o ouro “que fazia momentaneamente as funções de meio circulante, em concorrência com o papel-moeda, converteu-se repentinamente ‘em mercadoria’, que teve de ser desde logo exportada para suprir o déficit que a queda do valor dos produtos acarretava”.

Em verdade, muito antes de seus escritos de 1878, Mauá em seu depoimento publicado no *Relatório da Comissão de Inquérito de 1859*, há 123 anos portanto, nos apresentava um dos mais notáveis trabalhos de crítica da doutrina metálica, com lições sobre os efeitos na taxa cambial com o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Opondo-se aos partidários da moeda metálica de então, como Itaboraí, Torres-Homem, Angelo da Silva Ferraz, (todos estes ocuparam cargos de Ministros da Fazenda), advertia Mauá com propriedade naquele depoimento: — “seria anacronismo pretender hoje medir a riqueza de um país pela quantidade de ouro ou de prata que nele circule; pode um país ter muito ouro e muita prata e ser pobre, como pode ter pouca prata e pouco ouro e ser entretanto rico. A decadência e o empobrecimento da Espanha datam da época em que o ouro da América começou a despenhar-se às torrentes em seus mercados”.

Asseverava com sabedoria Mauá que “o meio circulante é o poder de adquirir; ora, sendo assim, o que importa que esse poder seja simbolizado por uma tira de papel ou por uma moeda de ouro?” No primeiro caso, dizia, “para operar a transmissão dos valores emprega o país um instrumento que não tem valor intrínseco; no segundo opera essa transmissão por meio de instrumento dispendioso que absorve uma grande parte do capital do país”.

É importante, porém, lembrar aquilo que já ressaltamos em nosso referido livro, isto é, que o pensamento antimetalista de Mauá não deve ser confundido com o de um partidário do inflacionismo. Em seu referido depoimento o *Relatório de 1859*, ele percebia que o problema não estava na qualidade do dinheiro e sim na quantidade: “É inegável — observava — que por toda parte abusos se têm dado, que prejudicam grandemente o poder de aquisição simbolizado por essas tiras de papel. Mas — perguntava — o que devemos condenar, o uso ou o abuso?” Assim, se manifestava ali pela limitação da expansão do papel-moeda, como o fará em seu *O Meio circulante* de 1878, onde apresenta argumentação metodológica mais amadurecida. No entanto, no mesmo depoimento, na polêmica contra os metalistas, proclamava: — “Ousarei discordar desses que tanta celeuma levanta contra as camadas de papel, manifestando minha íntima convicção



de que a circulação de um papel bancário, bem garantido embora inconvertível, uma vez que sua emissão seja contida por certos limites em lei, é um grande bem"<sup>10</sup>.

Não obstante sua bem fundada argumentação antimetalista, os partidários da moeda ouro, ou nele convertível, lograram fazer passar uma lei a 22 de setembro de 1860, contrária ao desenvolvimento, pois só permitia a emissão de papel-moeda com base em ouro. Isto depois do grande período de prosperidade com a pluralidade bancária emissora. Esta lei de 1860, era, para Mauá, o maior absurdo que já se praticara até então no Brasil. Lê-se em seu *O Meio circulante de 1878*: — "Desde 1850, alguma conversão em valores permutáveis se havia operado nos recursos naturais do país, devido ao espírito de associação, que nessa época começara a dar os primeiros passos. Esse surto do progresso — dizia Mauá, "assustou por tal forma os rotineiros, que desde logo cuidaram em atar as pernas aos gigantes, com receio de que caminhando pudessem cair!". Assim, "as restrições violentas que a lei de 22 de agosto de 1860 criara, deram em resultado a crise bancária de 10 de setembro de 1864".

Mauá se refere aí à famosa crise que levou à chamada 'quebra do Souto', ou seja, à falência da casa bancária Alves Souto que ficou celebre nos anais da história econômica e social do Império. O que é importante notar, porém, é que sempre que surgia uma crise, a primeira coisa que se fazia no Império era amparar o Banco do Brasil, suspendendo a obrigação de conversibilidade metálica de suas notas, a fim de não lhe criar dificuldades. Em segundo lugar, entre as medidas tomadas, estava a de imprimir papel-moeda, para evitar crise maior. Assim foi em 1864, em 1875 e 1878, o ano em que Mauá, já levado à falência, escreveu seu ensaio *O Meio circulante do Brasil*, a fim de dar melhor cobertura ao governo para a emissão necessária de papel moeda que então se fez, para remediar a situação depressiva da época. Importa, porém, fixar que a política de emitir e amparar o Banco do Brasil vai contrastar com a atitude tomada na República pelo governo de Campos Sales, com relação ao referido Banco da República do Brasil, quando seu Ministro da Fazenda Joaquim Murinho praticou insana política que levou esse Banco à liquidação em 1900 e, com isso, à maior deflação monetária de nossa história, como antes referido.

Não conhecemos qualquer outro escrito de Mauá depois de 1878, quando, já com 65 anos, escreveu não só *O Meio circulante do Brasil*, mas a *Exposição aos credores*, em que relata sua vida de empreendedor que teve como prêmio, pela incompreensão e ingratidão dos dirigentes na época, a falência do grande conjunto de sua empresas de interesse nacional. Saliente-se que essa falência, so-

mente decretada em 1878, deve-se ao fato de não existir na época a lei da concordata, que por certo o teria salvo. De qualquer maneira, além de o Imperador não o haver amparado, contribuiu para a negação do empréstimo que solicitara ao Banco do Brasil, a influência de um diretor, seu desafeto pessoal, o conselheiro Pereira da Silva. Partidário do padrão ouro, era este acusado de não ser muito escrupuloso em seus negócios, segundo indica a documentação em que se funda o bisneto de Mauá, Claudio Ganns, no prefácio do livro que denominou *Autobiografia de Mauá* (1942).

Ferido pela ingratidão, mesquinhez ou incompreensão, Mauá, em sua *Exposição* de 1878, depois de relatar suas grandes realizações pelo progresso do Brasil, escreve na parte final, a respeito do duro golpe que recebeu: "A falência (em 1878) significava apenas torcer o punhal, que me haviam cravado no coração em 17 de maio de 1875, para que a dor fosse mais funda. Destruída a fortuna, abatido o nome, que mais queriam agora? Meu único crime foi trabalhar muito, tendo sempre por norma fazer algum bem". Terminava com estas palavras: "Só me resta fazer votos para que no meio século que se segue, encontre o meu país quem se ocupe dos melhoramentos materiais da nossa terra, com a mesma fervorosa dedicação e desinteresse (digam o que quiserem os maldizentes) que acompanhou os meus atos durante um período não menos longo, serviços que tiveram em recompensa um procedimento desnecessário... Pela parte que me toca fui vencido, mas não convencido".

Seis anos depois de sua falência, na qual se houve com a maior nobreza e estoicismo, procurando reduzir ao mínimo os prejuízos de seus credores, Mauá foi reabilitado pela Justiça vindo a falecer cinco anos depois, em 1889, dois meses antes da Proclamação da República. Posteriormente Tristão de Ataíde, escrevendo para o inquérito — *À Margem da História da República* (p. 250/251) sintetizou a vida do grande homem nestas palavras: — "O precursor admirável, essa figura realmente única em nossa história — o Visconde de Mauá, — desde a Maioridade até a República, acompanhando a realza imperial com a sua realza econômica, na ascensão e na decadência, pressentiu e tentou resolver todos ou quase todos os grandes problemas econômicos brasileiros, os problemas essenciais do período moderno de nossa história, desde os interesses do Rio Grande, que representou na Câmara, até à navegação do Amazonas. Foi um quadro assombroso de unificação nacional na cabeça de um só homem, o Caxias da unidade econômica" (ensaio *Política e Letras*, publicação coletiva, ed. do Anuário do Brasil, 1924).

Todavia, aquilo que nos esforçamos por res-



saltar aqui e noutros trabalhos, relativamente ao espírito científico de Mauá como crítico da econômica política, não foi, ao que saibamos, posto em relevo e compreendido, igualmente, por seus biógrafos mais entusiastas como por exemplo, Alberto de Faria e Claudio Ganns.

## *Mauá e o Brasil de nossos dias*

Decorrido mais de século da publicação de dois dos mais importantes escritos legados por Mauá, que lição podemos tirar de sua vida e de seu pensamento econômico para o Brasil de hoje, vítima de usurárias taxas de juros, em meio a uma crônica inflação de quase quatro décadas, que conduziu à opulência de uma minoria em contraste com extrema miséria.

Em primeiro lugar, pode-se dizer que a dramática conjuntura a que chegamos, se deve, consideravelmente, ao atraso em que se tem mantido a Economia Política, criticada por Mauá, atraso que persiste apesar das contribuições de Keynes, não confundido — insistimos — com o '*Keynesianismo vulgar*'. Este, responsável pela crise de 'estagnação' (inflação com desemprego) enfrentada pelas próprias nações mais desenvolvidas, e que, obviamente, como acentuado na 'Introdução', agrava nossas condições de hiperinflação e suas consequências nefastas, inclusive o endividamento externo e interno.

Com relação às elevadas taxas de juros, negadas pela análise da *Teoria geral* de Keynes, valeria lembrar que, além das referências feitas à crítica de Mauá à exigência de tais taxas pelo terceiro Banco do Brasil, encontramos também na *Exposição aos credores* a asserção de que o alto juro 'é a vibora que devora as raízes da produção'. Concebia mesmo ali Mauá que aquele Banco poderia fazer empréstimos a 1% ao ano, "visto que — dizia — não empresta o capital de seus acionistas, porém, o seu crédito que é também do país". Argumento que nos faz pensar possa ele haver lido a famosa polêmica Proudhon-Bastiat, no meio do século XIX, na qual o primeiro defendia a substituição da taxa de juros do Banco da França — tendo implícito o macroequilíbrio econômico — por taxas módicas de serviços bancários<sup>11</sup>. Pode-se assim concluir que o pensamento de Mauá sobre o juro tem afinidades não só com o de Proudhon, mas também, como sugerido, com o da *Teoria geral* de Keynes. Este revela, como Mauá e o alemão Silvio Gesell, exaltado na obra do economista inglês, que o alto juro freia o processo produtivo, chegando Keynes a concordar com a doutrina da Igreja Medieval que o condenou: 'Um governo sábio — escreve — deve coibir o juro pelo costume, pela legislação e mesmo invocando as sanções da lei moral'. (p. 351, *General theory*).

Por outro lado, no que tange à inflação, foi antes evidenciado que Mauá, ao defender o papel-moeda e o crédito a taxas módicas de juro, enfatizava que o importante era que, por lei, se impedisse, 'não o uso, mas o abuso', ou seja, o volume excessivo de meio circulante, o que indica, em termos atuais, a busca de uma demanda global adequada para evitar o desequilíbrio inflacionário. Mauá afirmava ainda que a função do dinheiro era a de servir de 'motor das transações', conceito que se identifica com a teoria da moeda de Pierre de Boisguillebert (1647-1714), o grande pioneiro francês da economia política. Este, que também vetava a moeda ligada ao ouro, asseverava com veemência que, para prevenir a estagnação econômica, o dinheiro deveria ser um *perpetuum mobile*, expressão usada por Marx, embora não tivesse este compreendido o pensamento monetário positivo daquele que ele próprio considerava o fundador da economia política na França<sup>12</sup>.

A tese de que a moeda deve ser 'motor de transações', sob implícitas condições de macroequilíbrio econômico, coincide também com as de Gesell e de Keynes ao analisarem os efeitos nocivos da preferência pela liquidez, isto é, pelo entesouramento ou retirada de circulação do dinheiro com o objetivo de transformá-lo em 'reserva de valor'. Isto porque, se contraída a demanda global, a comunidade é lançada na depressão e no desemprego. Evidentemente, em nossos dias, sob elevada taxa de inflação como a dominante no Brasil, ninguém, afora 'lunáticos' dizia Keynes — prefere o dinheiro entesourado, pois em tais condições este perde poder aquisitivo com a alta do nível de preços. Entretanto, ocorre hoje, não só no Brasil, mas em outros países inflacionados, um tipo de entesouramento ou preferência por dinheiro líquido na forma de dólares, já que a moeda dos E.U.A. passou a ter, sob a égide do irracional F.M.I., criado em 1944, o privilégio de se tornar a 'moeda de reserva' mais desejada. Isso contribui para desequilibrar a economia de nações cujos indivíduos, empresas e mesmo governos guardam dólares em cofres particulares e, em maior volume ainda, depositados em bancos no exterior. Não cabe aqui detalhar os males bem conhecidos daí decorrentes e que levaram recentemente o presidente do México, Lopez Portillo, a rebelar-se contra aquele procedimento de seus concidadãos e à adoção de medidas drásticas, como a estatização do sistema bancário, sem, porém, desrespeitar a economia de mercado.

Contudo, cumpre consignar que os males e problemas assinalados, decorrem, a nosso ver, das obscuridades e ambigüidades da *Teoria geral* de Keynes e das contradições deste em *Bretton Woods*, ao dar apoio ao F.M.I. definindo as moedas das nações em termos de dólar dos E.U.A., vinculado ao ouro<sup>13</sup>. Com isso, abandonou Keynes seu pró-



prio plano para uma Câmara Mundial de Compensação (*Internacional Clearing Union*), a qual, ao contrário do F.M.I., estabelecia, por engenhoso mecanismo, equilíbrio automático na balança de comércio internacional. Com uma nova moeda. *bancor*, que negava o privilégio do dólar como 'reserva de valor'<sup>14</sup> e que evitaria a imensa dívida dos países do Terceiro Mundo. A atitude de Keynes concorreu também, em nosso entender, para fazer surgir o keynesianismo vulgar e suas conseqüências negativas. Salientemos que, em contraste com as ambigüidades de Keynes, nosso Mauá, tal como os outros economistas heterodoxos mencionados, foi sempre coerente em sua crítica aos erros da economia clássica em relação à moeda ouro e ao alto juro.

### *Conclusão — As reformas inspiradas em Mauá*

Se válida a argumentação desenvolvida neste e noutros trabalhos, cuidamos em nosso país, inspirado na racionalidade do pensamento de Mauá e liderando nações do Terceiro Mundo, poderia e deveria assumir a crítica da cidadela do erro da economia mundial que é o F.M.I. e propor, dentro do espírito do discurso do Presidente Figueiredo na ONU, sua transformação na Câmara Mundial de Compensação de Keynes, devidamente atualizada, a fim de eliminar a regalia danosa concedida ao dólar como moeda de reserva<sup>15</sup>. É evidente que essa reforma monetária no plano internacional requer paralelas reformas financeiras de âmbito nacional que substituam o juro por taxa módica de serviços bancários. A respeito destas reformas, talvez fossem mais viáveis, em nosso país, se comesçassem por tornar o Banco do Brasil, bem como dos Estados (BANERJ, BANESPA, etc.) entidades de direito público<sup>16</sup> que aplicassem a política de crédito sugerida por Mauá e demais economistas citados. É óbvio, como se infere da teoria monetária e bancária racional, que a finalidade daquelas instituições (e de outras) é a de contribuir para o desenvolvimento equilibrado por um suprimento adequado, à comunidade, de moeda e crédito, em termos de demanda global efetiva, para evitar inflações e depressões e promover a distribuição da renda com justiça. Esta ocorre, nas condições de estabilidade monetária e pleno emprego, pela afirmação de duas leis, de correlação inversa, da própria economia de mercado, a saber, a lei dos salários crescentes, pela concorrência e aumento de produtividade, e a da queda da taxa média de lucro, o que exige a redução da taxa de juros para evitar queda no volume de investimentos e de emprego. As duas leis foram detectadas pela análise de Marx como simples tendências em virtude das crises que interrompiam o processo de desenvolvimento<sup>17</sup> e

que agora voltam em decorrência da função prejudicial do dólar como 'moeda de reserva' e dos altos juros bancários, após razoável período (1950/70) de desenvolvimento equilibrado nos países mais industrializados.

No processo de real reforma financeira, buscando manter, efetivamente, macroequilíbrio econômico e o pleno emprego, cremos de todo conveniente que os economistas dirigentes das instituições encarregadas de manter o país livre da inflação e do desemprego, com moeda estável, fossem indicados pelas Confederações do Comércio, Agricultura e Indústria e pelos departamentos de economia de Sindicatos — dos quais o Diese, dos metalúrgicos do ABC é promissor exemplo, deixando de lado aqui sua controvertida ideologia. No entanto, para prevenir os males do 'estatismo', a segunda medida necessária seria a de legislação específica relativamente à responsabilidade daqueles dirigentes no sentido de manter a ordem econômica equilibrada. Assim, parece justo que devessem sofrer sanções, como a de demissão, sempre que permitissem variação no adequado índice de preços, além de certo limite — digamos de 5% — ou queda no volume de emprego. A legislação alvitrada se louva não só no pensamento do eminente economista americano Irving Fisher, o qual, em seu livro *100% Money*, aventou a criação de uma espécie de Supremo Tribunal Monetário para julgamento de infrações cometidas contra a estabilidade do valor da moeda, mas também no do próprio Mauá quando exigia a força da lei para coibir abusos na expansão do meio circulante. Entretanto, nosso Banco Central, por exemplo, encarregado do controle da demanda (monetária) global para prevenir desequilíbrios inflacionários (ou depressivos) não contém cláusula alguma que responsabilize seus dirigentes a esse respeito.

É claro que as reformas financeiras, no plano nacional, têm implícita adequada política tributária e agrária. E, no campo internacional, também a proposta de completa desmonetização do ouro, pela venda, no mercado livre, dos estoques F.M.I. e dos Bancos Centrais, rompendo, assim, de uma vez, com o mito milenar. Isso não só faria baixar o preço artificialmente alto desse metal para usos realmente úteis, como retiraria da U.R.S.S. e da África do Sul as vantagens atualmente usufruídas por essas duas nações, maiores produtoras de ouro e que não primam pelo respeito aos direitos humanos.

Sumariamente, essas são as reformas que, se bem traduzidos foram, para os dias atuais, os princípios defendidos por Mauá, teriam — imaginamos — seu apoio. E se Mauá é, verdadeiramente, o maior dos economistas da nacionalidade, então não se impõe ele como patrono de todas aquelas que hoje rejeitam também idéias apregoadas com dogmática



severidade pelos chamados mestres da ciência mas que não resistem à 'ação e pressão dos fatos', no plano nacional e internacional?

À guisa de apêndice, convém trazer à baila, no que concerne à apologia de Mauá, questão já tratada em escritos anteriores. Referimo-nos às diferentes interpretações do seu significado histórico em nosso país por correntes influenciadas pela ideologia marxista. A primeira dessas interpretações foi expressa pelo professor de direito Castro Rebelo, em seu livro *Mauá — Restaurando a verdade* (1932), antagônico à obra *Mauá de Alberto de Faria*. Pretendendo negar a grandeza de Mauá, Castro Rabelo, entre outras considerações — a nosso ver infundadas — atribuiu-lhe, pejorativamente, 'interesses de mercador', endossando expressão originalmente usada por Gaspar da Silveira Martins, conterrâneo de Mauá e seu adversário no Parlamento do Império. Deve-se dizer que o impetuoso tribuno, posteriormente chefe do Partido Federalista no Rio Grande do Sul, com o advento da República não deixou pensamento algum de conteúdo superior e, ao contrário de Mauá, não tomou posição quanto à abolição da escravatura. Sua incompreensão da importância do empresário e economista, conflita com a opinião de Ruy Barbosa sobre Mauá, em sua obra *Finanças e política da república*. A propósito destas divergências, lembremos que, na Câmara do Império, Ruy, novico deputado, enfrentou vitoriosamente o desdém com que Silveira Martins pretendia tratá-lo.

Contrastando no entanto com a posição de Castro Rebelo, historiadores de influência marxista, no vol. 7 da *Coleção história nova*, apreendida em 1964, enaltecem Mauá com entusiasmo como elemento dos mais positivos no processo de desenvolvimento econômico do país. Outros, porém, ainda hoje, o acusam de ter sido representante do imperialismo inglês da época, ignorando que Mauá, na realidade, foi vítima de verdadeira chantagem dos banqueiros Rotschild, como deixou registrado em sua *Exposição aos credores*. Da mesma forma, sofreu hostilidade de parte do *London and Brazilian Bank* — como é admitido mesmo pelo historiador inglês David Loslin<sup>18</sup> — e ainda a injustiça dos tribunais ingleses com os quais lutou, em vão, na defesa de seus direitos relativos a uma das estradas de ferro que implantou (Santos — Jundiá). E sua luta contra o padrão-ouro não o era também contra a própria libra (ouro) símbolo daquele imperialismo na Era Vitoriana?<sup>19</sup>

Seja como for, se conseguimos comprovar que são de extraordinária relevância as contribuições de Mauá, no campo do desenvolvimento econômico e na crítica da economia política, não parece então que o 'evangelista do progresso nacional' de-

veria ter seu pensamento mais objetivamente difundido, pela inclusão do estudo específico de suas obras nos programas de nossas faculdades de economia?<sup>20</sup> Ao lado disso, cuidamos ainda que seria desejável a criação de um 'Instituto Mauá de Economia Política' — tal como se criou no Recife o Instituto Joaquim Nabuco<sup>21</sup> ou no Rio a Fundação Getúlio Vargas — dedicado à pesquisa naquela disciplina, e que tratasse da publicação de todos os seus escritos, correspondência e discursos proferidos no Parlamento do Império, como se faz em outros países para seus grandes vultos. Na Inglaterra, por exemplo, no que tange à economia política, lembremos a edição das obras completas de David Ricardo e mais recentemente as de John Maynard Keynes, os quais não sobrepujam o nosso Mauá, seja na contribuição que deixou, o primeiro, seja na coerência e integridade científica, o segundo.

Por último, ousamos pensar que, da mesma forma que na capital dos E.U.A. se erigiu o 'Lincoln Memorial', seria também justificável a idéia de se erigir, em nossa capital, um Panteon a Mauá, para reverenciar a memória daquele que, além de haver promovido investimentos básicos para o Brasil de seu tempo, deixou idéias que, acreditamos, poderão contribuir para que nosso país e outros do Terceiro Mundo possam, de fato, alcançar desenvolvimento econômico e social equilibrado. Isto, se unidos, lograrem rejeitar instituições e normas que lhes foram impostas pelas nações mais ricas, verdadeiro 'presente grego' — como diria, de novo, Mauá. É o caso daquelas emanadas do F.M.I. e outras entidades que estão impedindo o advento de uma Nova Ordem Econômica Mundial, sob racional economia de mercado, como alternativa distante das injustiças do capitalismo das crises e do coletivismo marxista.

## Notas

1. Este ensaio constitui desenvolvimento de artigo publicado em *O Globo* por ocasião do 160º aniversário (1968) da fundação do primeiro Banco do Brasil. O espírito encomístico que o anima será talvez considerado excessivo por alguns, particularmente aqueles influenciados pela ortodoxia marxista-leninista. Mas supomos que ele representou reação compensatória ao fato de terem passado despercebidos os relevantes (e atuais) subsídios de Mauá à crítica da economia política, sobretudo hoje em face do descrédito universal dessa disciplina, decorrente da crise mundial na qual estamos envolvidos.

2. Ver São Paulo, Ed. Civilização Brasileira. Marx, defensor do padrão ouro. IN: *Das Kapital*.

3. Colóquio sobre Boisguillebert, Rouen, 1975 e Congresso sobre Malthus, Unesco, Paris, 1980. As comunicações apresentadas a esses congressos têm, respectivamente, os seguintes títulos: *La Dialectique de l'équilibre de Boisguillebert face à la dialectique de Marx e Malthus*, Keynes, Gesell, Proudhon and Boisguillebert in the struggle for a world free from economie disequilibria.

4. *Foi de tal ordem a consolidação, por Marx, do mito do ouro como base da moeda, que o Presidente da França, Mitterrand*



— socialista de influência marxista — propõe, em seu livro *Lei et maintainant*, 1980, uma reforma do sistema monetário mundial com 'certo retorno ao ouro'. Isto porque, diz ele, "o ouro, ao preço atual, representa cerca de 60% das reservas mundiais" e "nada se pode fazer contra o fato". Eis prova eloquente do retardo em que se encontra a economia política por força de dogma contra o qual se voltaram nosso Mauá e os franceses Boisguillebert e Proudhon, cuja teoria da moeda ametálica não foi compreendida por Marx.

5. Expressão usada pelo economista sueco Arel Keijonhufud (radicado nos E.U.A.) em sua obra *On Keynesian economics and the economics of Keynes*, para caracterizar os chamados *keynesianos* que não interpretam corretamente princípios da teoria de Keynes. Para nós, ela abrange a omissão da denúncia do F.M.I., como uma contradição do pensamento de Keynes.

6. Como assinalado em trabalhos nossos sobre Mauá, antes mencionados.

7. Ver SALLES, Campos. Vieira Souto e o mito Murtinho. IN: *Ouro — A Relíquia bárbara*.

8. Viana Moog, intrigado com o mito de Lincoln como simples lenhador com instrução primária apenas, fez intensa pesquisa nos E.U.A. para evidenciar que Lincoln adquiriu, informalmente, cultura maior, não só através de leitura mas também pelo ensino didático com homens de educação de nível superior. Não mereceria o conterrâneo de Viana Moog investigação semelhante? Supomos haver dado acima alguma prova nesse sentido. Não esqueçamos que, na *Exposição aos credores*, Mauá observava: "minhas conversas com homens de ciência eram constantes". Por certo se referia aos engenheiros trazidos por ele da Europa para seus diversos empreendimentos industriais, os quais, obviamente, teriam formação científica.

9. Júlio Verne, em sua *Viagem à lua*, menciona o Banco Mauá no Rio e suas filiais montevidéu e Buenos Aires entre os que poderiam receber subscrições para realização do projeto de ficção científica que viria a se realizar em nosso século. Essa referência do genial escritor — mencionada no livro *Mauá* de Alberto de Faria — dá idéia do prestígio internacional do banco de Mauá.

10. Registremos que nesse mesmo ano de 1859, Karl Marx publicava, na Europa, sua *Contribuição à crítica da economia política*, onde defendia idéias a favor da moeda metálica, exatamente o gosto do que fazia Mauá no subdesenvolvido Brasil.

11. A polêmica, sob o título *Interêt et principal*, aparece no tomo XIX, *Mélanges*, da edição Lacroix, Paris, 1870 da *Obras completas de Proudhon*. Ver também artigo Keynes and Proudhon. *Journal of Economic History*, May, 1942, no qual Duddley Dillard evidencia que Proudhon, via Silvio Gesell, é o precursor de Keynes, na oposição ao juro.

12. Ver A ATUALIDADE de Boisguillebert para a França e o mundo. IN: *Ouro — A Relíquia bárbara*.

13. Sobre as contradições de Keynes, ver capítulos, I, VI e X, do mesmo livro. A este respeito, são eloquentes as palavras de seu próprio biógrafo e amigo, Sir Roy Harrod: "Houve também queixas, em Bretton Woods, de que ele abandonava a causa progressista para sugar seus dedos com um plano (F.M.I.) que envolvia ouro". *The Life of John Maynard Keynes*. New York, Harcourt, 1951, p. 444.

14. Na 'câmara de compensação de Keynes', o ajuste automático na balança de comércio internacional se processaria pela sugestão de se aplicar princípio de teoria monetária de Gesell, na forma de tributo ou juro negativo (crescente) aos saldos das nações credoras, a fim de compeli-las a usar esses saldos para compras à nações devedoras, restabelecendo, assim, o equilíbrio e ampliando o comércio entre elas.

15. Ver, A Solução partindo do Plano Keynes. IN: *Ouro — A Relíquia Bárbara*.

16. Quanto ao Banco do Brasil, essa reforma foi proposta, em 1953, em Projeto de Bilac Pinto. *Diário do Congresso*. (3945) 6 dez. 1953 quando deputado pela U.D.N. e defendida pela bancada desse partido. Em 1974, numa série de artigos a *Revolução e o Banco do Brasil*. *Tribuna da Imprensa*, 22, 23 e 24 jul. 1974, propusemos igualmente o fim do Banco do Brasil como sociedade de economia mista para retirar-lhe o caráter de carro-chefe da especulação na Bolsa.

17. Sobre estas leis como tendências ver: A Lei geral da acumulação capitalista. IN: *O Capital*. livro I — cap. XXV, Seção I, bem como A lei da tendência decrescente da taxa de lucro. IN: *O Capital* - livro III.

18. *A Century of banking Latin America*. London, Oxford Press, 1963.

19. Há, ainda em nossos dias, os que vêem em Mauá apenas "o banqueiro ávido de lucro, esquecendo que foi Mauá, na década de 1850/60, quem mostrou como criar a finança bancária — até então incipiente e insuficiente no país — o que, a rigor, dispensaria a atividade dos bancos estrangeiros de depósito que vieram a se instalar no Brasil, a partir de 1862, com o London and Brazilian Bank. Contrariando os interesses do país, provocaram em 1890, o protesto veemente de Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda, em famoso telegrama à nossa legação em Londres. Ver Ruy antimetalista e nacionalista. IN: *Ouro — A Relíquia Bárbara*.

20. É alvissareiro registrar que um intelectual da nova geração, dos mais eruditos e prestigiados, José Guilherme Merquior, professor na Universidade de Brasília, dedica seu último livro *A Natureza do processo* (1982) "ao fantasma de Irineu Evangelista de Souza, Barão e Visconde de Mauá, pela 'lição' que deixou como um dos grandes modernizadores do Brasil".

21. Este, em seu *Um Estadista do Império*. v. 3 p. 457, em nota de lóuvor a Mauá, faz-lhe esta restrição: "como financeiro era, porém, um espírito sempre entenebrecido pelas ficções do papel moeda". Interpretação equivocada que influenciou outros espíritos, partidários do padrão-ouro e contrários à apologia de Mauá. Exemplo contemporâneo disso é o do veterano e reputado jornalista liberal Barbosa Lima Sobrinho, em artigos para o *Jornal do Brasil*, 13 jul. 1927, 3 jun. 1971 e 25 mar. de 1973.

Caberia ainda nesta nota final atentar para a versão de Capistrano de Abreu. Em seu *Ensaio e estudos*. 1938. 3 ser. não hesitou em afirmar que "a década de 50 foi a mais brilhante do Império". E, referindo-se à influência de Mauá, escreve que este "firme no prestígio acumulado nos meios indígenas e fortalecido pela confiança inspirada aos capitalistas londrinos, rasgou muitas das faixas coloniais, começou a remodelar o Brasil moderno". No entanto, no mesmo texto, declara que, no "riograndense benemérito"; o "descortino não corria parelhas com o patriotismo e a probidade". Esta ambiguidade do outro historiador decorre talvez de não haver ele logrado descobrir a coerência metodológica de Mauá na crítica da economia política. As palavras transcritas de Capistrano aparecem, sem assinalar-lhes a ambiguidade, no livro de PACHECO, Claudio, *História do Banco do Brasil*, v. 2, p. 43/4.

Nota sobre a bibliografia — Nosso enfoque de Mauá como economista sintonizando com a corrente dos grandes heterodoxos (Boisguillebert, Proudhon, Gesell e Keynes, este deputado de suas obscuridades e contradições) se funda, basicamente, como indicação, em seus dois primeiros trabalhos *O Meio circulante do Brasil*, e *Exposição aos credores*, bem como em seu depoimento aparecido no *Relatório da Comissão de Inquérito* de 1859. As edições originais destas publicações são, hoje, obras raras. No entanto, os textos integrais das duas primeiras encontram-se no livro de Cláudio Gamas, intitulado, *Autobiografia de Mauá* no qual, na parte final, o autor apresenta a mais extensa bibliografia que conhecemos sobre Mauá até o ano de 1942. Resumos de *O Meio circulante* aparecem como apêndices de nosso livro *Ouro — A Relíquia Bárbara* e do artigo Mauá, o economista do Império, IN: *Revista Brasileira de Economia*, mencionados na Introdução.



# Resumos

## O BRASIL NOS ANOS OITENTA: UMA REFLEXÃO INTERDISCIPLINAR

*O artigo parte de premissas baseadas no diagnóstico das conjunturas, brasileira e internacional, livre de angústia dramática, em que se examinam as experiências de administração econômica em desdobramento nos países-chaves do mundo ocidental, tais como a keynesiana — resposta capitalista à débâcle de 1930 e eliminação da contundência dos ciclos econômicos —, a do Estado providenciário — resposta institucional ao espectro do desemprego dos anos trinta, com a instituição de uma rede de segurança social pelo Estado do bem-estar (Welfare State) — e, por fim, a do planejamento integral, seja de caráter impositivo (bloco comunista), ou indicativo, das economias de mercado. Com esse instrumental analítico, Marcílio Marques Moreira desenha a realidade brasileira, em seus desafios e antagonismos, sob o aspecto interdisciplinar, isto é, econômico, social e político, olhando a crise atual “menos como fim de caminho do que como o limiar de transformação renovadora”.*

## AS RELAÇÕES LESTE-OSTE E O TERCEIRO MUNDO. UMA VISÃO SUL-AMERICANA

*A pedido dos organizadores da Atlantic Conference, realizada nos Estados Unidos entre 4 e 7 de novembro de 1982, Ronaldo Mota Sardenberg oferece sugestões de cunho político no contexto das relações Leste-Oeste e o Terceiro Mundo sob o ângulo de visão sul-americana. Redefinição do Ocidente, de modo a abranger os países do Sul, com idêntica filosofia, tradição histórica, estrutura econômica e aspiração política. Intensificação do diálogo Norte-Sul, com mais participação dos países do Terceiro Mundo nos processos decisórios do centro industrializado e recuperação da confiança daquelas nações nos modelos e métodos ocidentais. Estabelecimento de parcerias,*

*com base na reciprocidade de interesses, alijada a relação colonialista entre o Ocidente e o Terceiro Mundo. Tais são algumas das idéias que o articulista apresenta para superar a distância ainda atualmente existente entre a América do Sul e o resto do Ocidente.*

## GUERRA AO HOMO OECONOMICUS

*Revela o artigo como a moderna teoria social vem procurando eliminar ou repelir a figura do homem econômico, a imagem do indivíduo calculador, imbuído de racionalidade instrumental e lucidez de ação. Nesse sentido são passadas em revista sete disciplinas das ciências humanas: a sociologia, em virtude da teoria da sociedade pós-industrial; a ética e filosofia social, pela obra de John Rawls; a teoria política, com C. B. Macpherson; a teoria do conhecimento e a filosofia da cultura, com Jürgen Habermas; de economia política da nova escola de Cambridge; a antropologia econômica institucionalista dos discípulos de Karl Polanyi; e a antropologia cultural comparatista de Louis Dumont. Ao final da análise, verifica-se, entretanto, que “o vilão — o homo oeconomicus — resiste galhardamente ao poderio crítico de seus virtuosos, quando não puritanos, assassinos em potencial”.*

## A ESTABILIDADE CONSTITUCIONAL DOS CELETISTAS CONCURSADOS DAS ENTIDADES DE DIREITO PÚBLICO

*Paulo Távora, com a autoridade de ex-Ministro do Tribunal Federal de Recursos e à luz da doutrina, da legislação e da jurisprudência, examina a estabilidade constitucional dos servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, os chamados ‘celetistas’, concursados das entidades de direito público. Ao fulminar a dicotomia, no plano teórico e prático, da Lei n.º 6.185/74, a qual, afirma, se desviou dos princípios constitucionais, de tempo e*



*natureza, que definem o regime jurídico dos funcionários, o Dr. Távora revela os termos em que faz sentido a aplicação da estabilidade decenal, da Consolidação das Leis do Trabalho (art. 492), excluída, porém, a opção pelo Fundo de garantia do tempo de serviço (art. 165, XIII, da Constituição Federal), aos servidores das pessoas de direito público em funções permanentes.*

## O ACESSO À JUSTIÇA PÚBLICA: UMA EXPERIÊNCIA DE JUÍZADO DE PEQUENAS CAUSAS

*O artigo traz importante contribuição à solução do problema de acesso à prestação jurisdicional pelas camadas sociais mais pobres do país. Uma das formas lembradas para atenuar as consequências econômicas, sociais e políticas dessa chamada 'Crise do direito' consistiria na criação de juizados especiais para as causas de reduzido valor econômico, à semelhança do que vem ocorrendo em outros países, de que são exemplos os Estados Unidos, onde se destaca a cidade de Nova Iorque, cujos problemas urbanos o autor julga semelhantes aos das regiões metropolitanas brasileiras e cujo Juizado de Pequenas Causas (Small Claims Courts) descreve, em sua estrutura e funcionalidade, com a sapiência do jurisconsulto, indicando as condições de assimilação ao nosso meio.*

## CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA: NATUREZA JURÍDICA

*O magistral estudo do jurisconsulto Américo Lacombe apresenta doze normas previdenciárias, extraídas desde a Lei Orgânica até a Consolidação, cada qual exaustivamente dissecada em sua estrutura normativa. Com superior técnica e erudição, indicam-se o antecedente (hipótese de incidência), composto de núcleo condicionado por coordenadas de espaço e tempo; o consequente (mandamento), com seus aspectos quantitativos (alíquota e base de cálculo) e pessoais (sujeito ativo e sujeito passivo); e, ainda, a natureza jurídica, de imposto (desvinculado de atividade estatal) ou taxa (em atividade estatal referida ao*

*contribuinte) — de tal sorte que nenhuma dúvida mais poderá subsistir quanto à inteligência das contribuições previdenciárias, inclusive sob o ponto de vista da contitucionalidade. Oferece-se, finalmente, interessante retrospecto jurídico e administrativo sobre a contribuição dos membros do conselho de administração de sociedades anônimas, hoje segurados obrigatórios da previdência.*

## EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE JUSTIÇA SOCIAL

*Como relator da Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em Florianópolis de 2 a 6 de maio de 1982, o jurista Celso Antonio Bandeira de Mello assenta as seguintes teses de interesse social: consagração dos direitos sociais como barreira defensiva do indivíduo perante o Estado; força jurídica vinculante dos preceitos constitucionais, mesmo os de natureza programática; geração de direitos das regras constitucionais, ou seja, as que outorgam poder jurídico cujo desfrute independe de prestação alheia (direito de ir e vir, etc.), as que outorgam direito dependente de prestação alheia (direito a ensino religioso, etc.) e, enfim, as que apenas outorgam direitos sem indicação dos meios adotados para realizá-los (a família terá direito à proteção dos poderes públicos, etc.); amplitude da justiça social na Carta Política vigente (artigos 160 e 165). Entre as conclusões genéricas do substancioso estudo, destaca-se a de que os direitos sociais integram o acervo histórico, jurídico, ético e cultural da Nação, incluindo-se no conceito de patrimônio público, donde sua lesão ensejar propositura de ação popular constitucional (art. 153, § 31). Entre as conclusões concretas, assinala-se a de que política econômica que conduz, cientemente, à retração de oferta de emprego produtivo contradiz o artigo 160, IV, da Constituição — investindo-se o trabalhador por ela prejudicado na faculdade de propor ação anulatória dos atos administrativos que diretamente concorrem para o resultado proibido.*



## JURISDIÇÃO E CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

*O insigne mestre da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Michel Temer, brinda-nos com a exegese do artigo 205 da Constituição Federal, descartando a suposição de que aí se cria verdadeiro contencioso administrativo. Fixado o conceito de jurisdição, como prerrogativa do Poder Judiciário, bem como o da lei e a administração pública, observa que o artigo 205 não exclui, de apreciação pelo Judiciário, as questões entre as pessoas políticas e as pessoas administrativas ou destas entre si, como, aliás, muitos admitem; garante, apenas, procedimento anulatório perante a própria autoridade administrativa, que fica obrigada a proferir decisão quanto à insurgência do acionista. Tal é a única interpretação do artigo que o autor julga compatível com os princípios constitucionais e com o Estado de direito, consagrado no § 1.º do artigo 1.º da mesma Carta Política.*

## TEORIA ORGANIZACIONAL: DOGMÁTICA OU IDEOLOGIA?

*Dos cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e lavra do professor Ubiratan Simões Rezende, este artigo que explicita uma visão do homem no pensamento administrativo clássico, ou melhor, busca a descoberta e a revisão das visões do homem, da sociedade e da ciência, implícitas no discurso administrativo. Trata-se de contribuição valiosa à teoria científica da administração, em que são repensados problemas como a condição humana na teoria clássica e neoclássica e na abordagem das ciências comportamentais, bem como as implicações de uma teoria organizacional 'comportamentalista' e a necessidade de delimitação nas organizações. Adverte-se que é chegado o momento de desenvolver esforço sistemático no sentido de romper com o pensamento administrativo convencional e perspectivar a psicologia organizacional sob outra ótica, pena de se prejudicar o status científico da literatura organizacional e convertê-la à condição de mera ideologia. Enfim, o dilema — dogmática*

*ou ideologia — o trabalho soluciona em extensão e profundidade.*

## A BUSCA DE UMA TECNOLOGIA APROPRIADA AO BRASIL

*Belmiro Valverde Jobim, com sua experiência de Secretário de Planejamento do Estado de Santa Catarina, em artigo com nota introdutória por prof. Alberto Guerreiro Ramos, procura contribuir para o aperfeiçoamento da política tecnológica brasileira. Discute as características e possibilidades dos processos ditos alternativos, intermediários, não agressivos e apropriados, ilustrando a discussão com vários exemplos do atual modelo tecnológico brasileiro, entre os quais, notadamente, o Programa Nacional do Alcool, que, afirma, "será, apenas, uma oportunidade a mais perdida para a afirmação de uma tecnologia apropriada às características brasileiras", se "insistirmos na miopia com que temos tratado alguns aspectos essenciais do processo de inovação e produção; na resignação com que temos tratado nossa vulnerabilidade face ao exterior; na fascinação com que encaramos os padrões exógenos de modernidade e desenvolvimento".*

## OS ESTADOS UNIDOS, O BRASIL E A GUERRA FRIA, 1945-1960: FIM DO RELACIONAMENTO

*Com sua relutância em adotar eficaz política de "país-chave" em relação à América Latina, os Estados Unidos alienaram o Brasil, não obstante as demonstrações desse seu poderoso aliado em questões hemisféricas, inclusive durante a II Guerra Mundial, quando tanto contribuiu com a gloriosa Força Expedicionária Brasileira, sem colher, entretanto, qualquer fruto da vitória, ou compensações pelo sacrifício de vidas. O artigo de Stanley E. Hilton reconstitui o quadro da política externa norte-americana no pós-guerra, revelando, com profusa documentação pertinente, o gradativo afastamento do Brasil da qualidade de parceiro norte-americano e a conseqüente linha de solidariedade com os países hispano-americanos.*



## DIREITO FINANCEIRO

*Do magistério de Ernesto Lejeune Valcarcel, da Universidade de San Sebastian, Espanha, provém este artigo que fornece uma visão global do direito da Fazenda Pública, em seus aspectos orçamentários, patrimoniais e dos empréstimos públicos. Revela-se, na parte orçamentária, a tendência para aperfeiçoar os critérios da justiça na despesa pública, pois de nada vale a justiça na arrecadação tributária se ao mesmo tempo não se garante a justiça na despesa pública. Quanto aos demais setores, registra-se que ainda não se dispõe de uma teoria do crédito público e, menos ainda, de uma teoria do patrimônio do Estado, não obstante as preciosas contribuições doutrinárias nesse sentido, como a do professor Ferreiro (Análisis jurídico de la deuda pública), considerada fundamental à sistematização do crédito público. Ao direito patrimonial, com profusão de normas públicas e privadas, adverte o publicista, para a necessidade de se lhe distinguir a perspectiva jurídico-financeira, a fim de alcançar a construção unitária. Comenta, a esse respeito, a proposição de Sainz de Bujanda, como metodologia útil à penetração da problemática suscitada, ressaltando não o que de jurídico-privado existe no regime jurídico do patrimônio do Estado, mas, sim, o que nele há de jurídico-financeiro.*

## O ESPÍRITO CIENTÍFICO DE MAUÁ NA TRAJETÓRIA DO BANCO DO BRASIL

*A Mauá não basta apenas o galardão de patrono da função pública dos transportes e de evangelista do progresso nacional — revela-lhe Santiago Fernandes substanciaosas contribuições à teoria do desenvolvimento econômico e à crítica da economia política. Mostra o autor como Mauá criticara a teoria monetária clássica — que só concebe o dinheiro vinculado ao ouro — idéias que teriam causado a extinção do primeiro Banco do Brasil; examinava, em suas causas e efeitos, o barbarismo monetário da cunhagem de moedas de cobre (chen-chen); lançara luzes para a solução da controvérsia entre pluralidade e unidade emissora ("seria anacronismo — advertia Mauá em 1859 — pretender hoje medir a riqueza de um país pela quantidade de ouro ou de prata que nele circule... O meio circulante é o poder de adquirir;... o que importa que esse poder seja simbolizado por uma tira de papel ou por uma moeda de ouro?"). Conclui Santiago Fernandes com sugestão básica de que o Brasil, liderando as nações do Terceiro Mundo e dentro do espírito do discurso do Presidente Figueiredo na ONU, proponha a transformação do F.M.I. em "Câmara Mundial de Compensação", no estilo de Keynes e na esteira das idéias de Mauá, a fim de eliminar a regalia danosa concedida ao dólar como "moeda de reserva". Essa reforma monetária no plano internacional seria acompanhada de paralelas reformas financeiras de âmbito nacional para substituição do juro por taxa módica de serviços bancários.*



**Fotocomposição:**  
Studio Alfa Fotoletra e Editora Ltda.  
Av. Almirante Barroso, 2 - 6º andar  
Rio de Janeiro, RJ

**Fotolitos e Impressão:**  
Editora Gráfica Brasileira Ltda  
SIG - Quadra 4, lote 175,  
Brasília, DF.

**Tiragem:** 3.000 exemplares  
Brasília, novembro de 1982



