

ISSN 0007-9071

Revista do

SERVÍCIO PÚBLICO

Fundação
Centro de Formação
do Servidor Público

Ano 39 V. 110 N. 1 Jan./Mar. 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**

Edited by the Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, registered in the Cadastro da Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal under number 2.326 p. 209/73.

Redação e Administração:
Setor de Áreas Isoladas Sul
Telefone: 244.7488
70.610 Brasília, Distrito Federal

Conselho Editorial

Corina Pessoa de Abreu Jardim
Glauco Lessa de Abreu e Silva
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

Índices
Adelaide Ramos e Côrte
Sireni Gonçalves Pinheiro

Copidescação e Revisão
Tácito Pace

Diagramação e Arte
Lavoisier Salmon da Silva Neiva

The concepts expressed in the articles are the sole responsibility of the authors. It is permitted to reproduce the material here contained, provided it is cited from the source.

Sumário

Usucapião <i>Carlos Drummond de Andrade</i>	3
O Usucapião e o imposto de transmissão de bens imóveis <i>José Carlos Moreira Alves</i>	5
O Sentido social da usucapião especial <i>Miguel Reale</i>	19
Direito e poder na reflexão de Miguel Reale <i>Celso Lafer</i>	33
O Brasil no mercado financeiro internacional <i>Marcílio Marques Moreira</i>	49
O Fim sem fim do capitalismo <i>Roberto Campos</i>	61
A Elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira <i>Wanderley Guilherme dos Santos</i>	67
Contratos de agência e representação na prática internacional <i>Luiz Olavo Baptista</i>	83
O Futuro das relações Brasil-EUA: aspectos de segurança <i>Mario Cesar Flores</i>	103
Documentos	
A Dívida externa do Brasil em 1934	111
Intervenção em município <i>Parecer, Memorial e Acórdão</i>	121
Resumos	145
Índices	151

SERVIÇO PÚBLICO

- 3 O que é o Serviço Públ...
2 Ação de Estado - o que é? ...
18 O que é o Serviço Públ...
28 O que é o Serviço Públ...
38 O que é o Serviço Públ...
48 O que é o Serviço Públ...
58 O que é o Serviço Públ...
68 O que é o Serviço Públ...
78 O que é o Serviço Públ...
88 O que é o Serviço Públ...
98 O que é o Serviço Públ...
108 O que é o Serviço Públ...
118 O que é o Serviço Públ...
128 O que é o Serviço Públ...
138 O que é o Serviço Públ...
148 O que é o Serviço Públ...
158 O que é o Serviço Públ...
168 O que é o Serviço Públ...
178 O que é o Serviço Públ...
188 O que é o Serviço Públ...
198 O que é o Serviço Públ...
208 O que é o Serviço Públ...
218 O que é o Serviço Públ...
228 O que é o Serviço Públ...
238 O que é o Serviço Públ...
248 O que é o Serviço Públ...
258 O que é o Serviço Públ...
268 O que é o Serviço Públ...
278 O que é o Serviço Públ...
288 O que é o Serviço Públ...
298 O que é o Serviço Públ...
308 O que é o Serviço Públ...
318 O que é o Serviço Públ...
328 O que é o Serviço Públ...
338 O que é o Serviço Públ...
348 O que é o Serviço Públ...
358 O que é o Serviço Públ...
368 O que é o Serviço Públ...
378 O que é o Serviço Públ...
388 O que é o Serviço Públ...
398 O que é o Serviço Públ...
408 O que é o Serviço Públ...
418 O que é o Serviço Públ...
428 O que é o Serviço Públ...
438 O que é o Serviço Públ...
448 O que é o Serviço Públ...
458 O que é o Serviço Públ...
468 O que é o Serviço Públ...
478 O que é o Serviço Públ...
488 O que é o Serviço Públ...
498 O que é o Serviço Públ...
508 O que é o Serviço Públ...
518 O que é o Serviço Públ...
528 O que é o Serviço Públ...
538 O que é o Serviço Públ...
548 O que é o Serviço Públ...
558 O que é o Serviço Públ...
568 O que é o Serviço Públ...
578 O que é o Serviço Públ...

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. Pu-
blicada no Rio de Janeiro até 1959.

ISSN: 0007-9071

CDD: 350.0005
CDU: 35(05)

Carlos Drummond de Andrade, poeta, escritor e jornalista.

Carlos Drummond de Andrade

Usucapião

Era inevitável. Toda vez que se começa a ouvir repetidamente uma palavra incomum, surge a interrogação no ar, desafiando o conhecimento dos mais velhos. E os mais velhos, coitados, nem sempre se acham apetrechados para responder a quem interroga.

No momento, usucapião está ocupando o lugar que um dia pertenceu a plesbiscito e depois foi ocupado por hermenêutica, informática, ergometria e outras nebulosas vocabulares, hoje mais ou menos decifradas.

— Papai, que troço é esse de usucapião? — pergunta o garoto de curiosidade insaciável, que, de resto, pouco se importa em saber o sentido das palavras; prefere saber as coisas diretamente. E o pai, que há muitos anos ouvira falar nisso e não guardara na cabeça, responde:

— Hem, usucapião? Usucapião é um negócio que... quer dizer... ora, "pra" que você quer saber, menino?

E vai remanchando, vai ganhando tempo, na esperança de que o garoto pense noutra coisa, mas a definição não aflora à cabeça. O máximo que lhe acode é usufruto. Mas usufruto não resolve. Esse tal de usucapião veio sem avisar, instalou-se na televisão, de mistura com o tal Raul Capitão do jogo do bicho, e o diabo do dicionário não pode ser consultado diante do diabo desse menino, que diabo!

Isso é linguagem de advogado — matuta o pobre homem. Advogado e médico têm cada uma que só serve para complicar a vida. Não viram há pouco essa tal de cine... como é mesmo? cineangiocoronariografia, uff! Aliás, ninguém a pronuncia direito e numa só emissão de voz. A gente tem de decorar, e mesmo assim na hora não sai de jeito nenhum.

Consultado finalmente o dicionário, torna-se possível usar sem receio o vocábulo novo. Novo é maneira de dizer: tão velho na língua que o dicionário o chama de "forense" e "antiquado". Recupera-se o ignorante: Se é forense, como é que ia saber? Se é antiquado, para

que foi trazido à televisão sem ser pela boca do Prefeito Odorico? Não está certo!

Não há nada como ler dicionário. Sai-se enriquecido e apto a bri-lhar em conversa de botequim ou de ônibus. Assim como Fernando Sabino lançou o mentecapto, palavra que andava em recesso há longos anos e voltou com toda a força, pode-se soltar calmamente na praça o usucapto, e mesmo o fabuloso verbo usucapir:

— Minha lavadeira, lá do morro do Nheco, está usucapindo um bom naco de terra. E merece.

Usucapiente, por que não? Pelo Brasil afora há no momento uma quantidade de usucapientes, ou que pelo menos se preparam para a usucapionagem. Milhões de brasileiros usucapem ou almejam usucapir, como legítimos usucapiores.

Mas o usucapião, mesmo sabendo-se agora o que seja, continua uma tanto mágico ou misterioso, mais misterioso do que mágico. Então era isso? Funciona? Quem garante, mesmo, que funciona? Quem sabe se, depois de usucapir, o indivíduo não será forçado a desusucapir às pressas?

A usucapiação está sendo proclamada com tanta ênfase e banda de música que dá para desconfiar. Até bem pouco, ninguém falava em usucapião, a ponto de se perder na memória coletiva o significado da palavra. E eis que reverdece o vocábulo, com todo o viço político que o Governo, por seus porta-vozes, lhe empresta.

Usucapião virou presente de Natal às massas despossuídas. Um Papai Noel surpreendente tira da sacola áreas e mais áreas de terras e atira-as à multidão:

— Usucapião para vocês, queridos! De 10 anos! De cinco, até de menos! Usucapião à vontade do freguês, tem de todas as qualidades!

Na oferta gentil, todo um passado-presente esquecido, de lutas ferozes pela posse e domínio da terra, invasões, grilagens, demandas, despejos, trecos jogados fora ou destruídos, oficiais de justiça respaldados por metralhadoras, pânico e mortes. Tudo acabou, ninguém mais vai sofrer as amarguras da expulsão e do desabrigo. Todos usucapem. Favelas usucapinas, cantai e dançai no sétimo-céu da vida!

Tudo bem. Era o que os humildes sonhavam e não tinham esperança de alcançar. Posse pacífica e ininterrupta de uns metros de terra, papel passado, futuro garantido, todas as pelúcias da propriedade.

Ah, por que os maiorais não tiveram há mais tempo a santa idéia? A idéia contrária é que vigorava, e como. Felizmente, passou. Os senhores e senhoras usucapidos e usucapientes são convidados a passar no escritório mais próximo do PDS (eu disse PDS, não confundir com outras siglas, que não são de nada) e preencher a fichinha de inscrição como eleitor. Do Governo, claro. Sem usucapião distribuível, o PMDB e os outros chuchem o dedo.

O Usucapião e o imposto de transmissão de bens imóveis

Controvertida é a questão de saber se, em face do atual sistema tributário brasileiro, o usucapião é fato gerador do imposto de transmissão de bens imóveis.

O Código Tributário Nacional tornou expresso e imperativo para as leis tributárias ordinárias federais, estaduais e municipais, o seguinte princípio que se encontra em seu artigo 110, no capítulo concernente à interpretação e à integração da legislação tributária:

"Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias".

Essa norma proíbe a lei tributária ordinária de, na configuração do fato gerador do tributo por ela instituído, a apartar-se da definição, do conteúdo e do alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado de que se tenha utilizado a Constituição Federal para definir ou limitar competência tributária.

Ora, a definição da competência tributária dos Estados-membros e dos municípios — que é exclusivamente a expressa na Constituição Federal, uma vez que ambos, ao contrário do que ocorre com a União, não dispõem de competência residual (§ 1º do artigo 21 da Emenda Constitucional nº 1/69) — se estabelece, no tocante a impostos, pela caracterização do fato gerador deles.

Em se tratando de imposto de transmissão de imóveis, reza o artigo 23, I, da Constituição Federal:

"Art. 23. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I — transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por nature-

za e acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos à sua aquisição;

.....
“Transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia” são expressões constitucionais que exprimem — e quanto a isso ninguém o nega — a transmissão, a qualquer título, do direito de propriedade ou de direito real limitado, que não os de garantia, sobre imóveis por natureza ou por acessão física.

Transmissão de propriedade ou transmissão de direitos reais limitados sobre imóveis é, inquestionavelmente, *conceito de direito privado*, de que a Constituição Federal se valeu, expressamente para definir competência tributária dos Estados-membros.

E, consequentemente, em face do princípio imperativo do artigo 110 do Código Tributário Nacional, é conceito cujo conteúdo e alcance são *exclusivamente* fixados pelo direito privado. De feito, esse artigo 110 afastou, no tocante às definições e às limitações de competência tributária, a *denominada interpretação econômica*, que mesmo os tributaristas brasileiros que a acolhiam, anteriormente à promulgação do Código Tributário Nacional — assim, entre outros, Amilcar Falcão (*Fato Gerador da Obrigação Tributária*, 1. ed. n. 19, p. 71 e segs., 4. ed. — que reproduz a 1. ed. —, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1977); e Ruy Barbosa Nogueira (*Da interpretação e da Aplicação das Leis Tributárias*, n. 109/111, p. 85-87, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1963). A propósito, escrevia Amilcar Falcão, ob. cit., n. 19, p. 75:

“É evidente que a interpretação econômica só se admitirá, em cada caso concreto, para corrigir situações anormais artificiosamente criadas pelo contribuinte. Por outras palavras, através dela não se pode chegar ao resultado de, na generalidade dos casos, alterar ou modificar, por considerações subjetivas que o intérprete ou o aplicador desenvolvam no que respeita à justiça fiscal, um conceito adotado, pelo legislador. É a isso que se faz alusão, quando se assevera que a interpretação econômica não pode ter o efeito de uma *interpretação abrogans*.

Se, *verbi gratia*, o legislador tributou empréstimos e isentou vendas, por exemplo, não se toleraria que, por meio de interpretação econômica, o exegeta concluisse que, nas vendas a prestação, a relação econômica é semelhante à que se configura através do empréstimo, para, na generalidade dos casos, concluir pela exclusão destas do conceito de venda e seu enquadramento na incidência prevista quanto aos empréstimos.

O que em tal hipótese ocorreria fora, não uma interpretação da lei, mas uma *emendatio legis*, uma alteração do seu comando, uma *interpretatio abrogans*, à luz de considerações políticas eminentemente subjetivas, que o intérprete desenvolvesse em matéria de justiça fiscal, coisa que não é consentida”.

E, em obra anterior (escrita em 1959), *Introdução ao Direito*

Tributário, Parte Geral, n. 10, p. 137-8, Rio de Janeiro, Edições Financeiras, Amilcar Falcão assim examinava o problema, no concorrente à discriminação constitucional de competência tributária:

"O sistema de discriminação rígida de rendas, entretanto, vem trazer uma restrição à autonomia local, no particular.

Procurando-se, por esse sistema, segregar as diferentes competências tributárias da federação e dos governos periféricos, resulta evidente que o objetivo constitucional foi evitar concorrência sobre os tributos discriminados.

Para que isso se concretize, mister se fará que a interpretação dos preceitos constitucionais relativos à partilha da competência tributária seja estrita, sob pena de inutilizar-se ou tumultuar-se a própria distribuição de rendas.

Não poderão os governos locais, quer normativamente, quer pela via da aplicação, exercitar uma interpretação em matéria tributária que, embora seja legítima dentro daquele esquema da chamada *wirtschaftliche Betrachartungsweise*, venha acarretar uma deslocação da implantação constitucional do tributo, tal como rigidamente fixava no texto constitucional.

A matéria, efetivamente, tem suscitado discussão, havendo os que sustentam a opinião oposta como sendo a única que se compatibiliza com o regime federativo e os que sustentam a tese por nós acolhida e que, aliás, é a predominante no direito brasileiro".

Essa tese, que Amilcar Falcão, em nota (nota 22, p. 138), lembrava ser a do Supremo Tribunal Federal que, com base nela, declarara a inconstitucionalidade da extensão do imposto de transmissão *inter vivos* às cessões de promessa de venda de imóveis, hoje não é mais tese doutrinária ou jurisprudencial, mas imposta por texto expresso de lei, o artigo 110 do Código Tributário Nacional.

Por isso, para saber-se se no usucapião há, ou não, transmissão, a qualquer título, de imóvel ou de direitos reais sobre imóvel, exceto os de garantia (inciso I do artigo 23 da Constituição Federal), mister se faz verificar se o que significa, *no direito privado*, o conceito de transmissão de direito de propriedade ou de direito real limitado, a fim de determinar-se o seu alcance.

E é o que passo a fazer.

Com muita acuidade, observou Von Thüren (*Der Allgemeine Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts, erster Band*, I, § 12, p. 219-20, Leipzig, 1910), ao estudar a transmissibilidade dos direitos, que o conceito de transferência do direito não é produto de uma necessidade lógica, mas o resultado do desenvolvimento histórico do pensamento dogmático; seu ponto de partida foi a transmissão da propriedade: "quando alguém domina a mesma coisa da mesma maneira pela qual outrem a dominava antes dele, e deve a este outro seu senhorio, já o pensamento jurídico ingênuo está, em certa medida, forçado a aceitar a identidade do direito por meio da identidade do objeto sob dominação" ("Daher ist der Begriff des Rechtsüberganges kein Produkt logischer Notwendigkeit, sondern das Resultat der historischen Ent-

wicklung des dogmatischen Denkens; der Ausgangspunkt ist die Eigentumsübertragung gewesen: wenn Jemand dieselbe Sache in derselben Weise beherbt, wie vor ihm ein Anderer, und seine Herrschaft diesem Anderer verdankt, wird die Annahme einer Identität des Rechts schon dem naiven juristischen Denken durch die Identität des beherrschten Objekts gewissermassen aufgedrängt").

Sendo o conceito de transmissão do direito — inclusive o de transmissão do direito de propriedade — o resultado do desenvolvimento histórico do pensamento dogmático, sua elaboração não se fez sem controvérsias, de um único jato, mas decorreu de um processo lento, em cujo decurso muitos equívocos foram afastados.

Neste terreno, especialmente, os equívocos se justificavam pela circunstância de que os textos romanos são imprecisos, pois a própria concepção de sucessão (*successio*) se alterou profundamente entre o direito clássico e o direito justiniano.

O que importa, portanto, é determinar qual o conceito de transmissão da propriedade a que chegou a dogmática moderna.

Os autores modernos observam que, logicamente, não se confundem *transmissão*, *sucessão* e *aquisição* de direitos. Em notável estudo sobre a transferência do direito, Pugliatti (*Esecuzione Forzata e Diritto Sostanziale*, p. 87 e segs., Milão, 1935), depois de acentuar que a aquisição do direito é apenas um dos dois efeitos de sua transmissão, salienta que esta se caracteriza porque *produz uma perda em relação ao titular precedente e uma aquisição com referência ao novo titular, sendo estes dois efeitos interdependentes, contemporâneos e, sobretudo, baseados na mesma causa jurídica* ("Il trasferimento produce una perdita in capo al titolare precedente e un acquisto in capo al nuovo titolare. Questi due effetti però sono interdipendenti, contemporanei e soprattutto basati sulla medesima causa giuridica", p. 98). E acrescenta que não decorrem de transmissão as aquisições que, embora sucessivas a uma perda, *dependem de causa autônoma*, como sucede quando, em seguida ao abandono de uma coisa (*derelictio*), alguém adquire a propriedade sobre ela pela *ocupação*, caso em que não ocorre transmissão de direito porque o abandono e a ocupação são dois atos jurídicos distintos e independentes. Por outro lado, observa Pugliatti (p. 103 e segs.) que a *sucessão em sentido amplo* abarca a *transmissão*, pois compreende, em seu seio, as *aquisições derivadas*, mas a *sucessão em sentido estrito*, em rigor, não se confunde com a *transmissão*, pois são conceitos que têm pontos de partida diversos:

"... nel trasferimento il punto di partenza è il primo titolare del diritto; nella successione il punto di partenza è il soggetto che aquisita. Vero è che anche nel trasferimento abbiamo un acquirente e, se vuolsi, un successore, ma il trasferimento muove dal transmittente al quale fa capo la forza propulsiva che lo opera."

O que é certo, porém, é que — ao contrário do que sucedia no direito romano clássico, em que *transmissão* e *sucessão* eram conceitos substancialmente diversos — no direito moderno as duas expressões, que formalmente se prendem a elos diversos da mesma cadeia

(a transmissão ao transmitente e a sucessão ao adquirente), substancialmente designam o mesmo fenômeno global, como bem acentua Galvão Teles (*Algumas considerações sobre o conceito jurídico de sucessão*, n. 7, p. 43, Lisboa, 1965):

"Os termos *transmissão* e *sucessão* podem hoje considerar-se sinônimos. Designam o fenômeno global que resulta da *perda* ou *liberação relativas* e da *aquisição* ou *vinculação derivadas*. O direito ou obrigação deixa de ter um sujeito, de que se desprende, e passa a ter outro, em que se radica. A relação jurídica *transmite-se*, pelo lado ativo ou passivo, ou, o que é o mesmo, uma pessoa *sucede* a outra na sua titularidade".

Por outro lado, de toda transmissão (ou sucessão) de direito resulta a aquisição deste. Mas a recíproca não é verdadeira: há direitos que se adquirem sem ser por meio de sucessão ou transmissão, como, por exemplo, ocorre na ocupação.

Foi com base nessa observação que a Escola do Direito Natural introduziu na dogmática jurídica uma distinção que era desconhecida dos romanos: a aquisição de um direito pode ser originária ou derivada. E, como se vê em Grócio (*Le Droit de la Guerre et de la Paix*, trad. P. Pradier-Fodéré, t. I e II, p. 431 e segs. e p. 1 e segs., respectivamente, Paris, 1867), essa distinção tomou por base, essencialmente, a ocupação de *res nullius* ou de *res derelictae* para a aquisição originária, e a *traditio* e a sucessão hereditária (testamentária ou legítima) para a aquisição derivada.

A doutrina moderna, em geral, adotou como critério para distinguir a aquisição originária da aquisição derivada de direitos a existência, ou não, de sucessão (tida como sinônima de transmissão). Portanto, encarou a distinção pelo seu lado *subjetivo* (que é o que diz respeito à sucessão ou transmissão de direitos) e não pelo seu aspecto objetivo (que é o que concerne ao nascimento, modificação e extinção das relações jurídicas em si mesmas). E, por haver tomado como critério dessa distinção o conceito de *sucessão* ou *transmissão*, salientou a doutrina moderna que a importância dela se explicava pelo fato de, na aquisição originária — ao contrário do que ocorria na aquisição derivada —, não se aplicavam as duas seguintes regras jurídicas:

- a) — *nemo ad alium transfere potest plus iuris quam ipse habet* (ninguém pode transferir mais direitos do que tem); e
- b) — *resoluto iure concedentis, resolvitur ius concessum* (resolvido o direito do concedente, resolve-se o direito do concedido).

Essas regras, como é intuitivo, pressupõem a vinculação, por força da vontade ou da lei, entre o titular anterior (o transmitente, o *causam dans*) e o novo titular (o adquirente, o *causam habens*). Por isso, a doutrina moderna conceituou essas duas modalidades de aquisição com expressões que caracterizam a existência, ou não, de relação entre transmitente e adquirente. Assim, por exemplo, diz Betti (*Istituzioni di Diritto Romano*, v. 1, *ristampa della 2ª edizione*, § 47, p. 84-5), que "è derivativo l'acquisto se è giustificato da un rapporto dell'acquirente con altra persona determinata che sia legittimata a dis-

porre in ordine alla cosa del cui acquisto si tratta è originario se è giustificato da un rapporto immediato con la cosa del cui acquisto si tratta, senza il tramite di altra persona". Ou, como preleciona Covello (*Manuale di Diritto Civile Italiano, Parte Generale*, § 98, p.311-2):

"La distinzione tra acquisto originario e acquisto derivativo si fonda sulla mancanza o l'esistenza d'un rapporto personale tra un precedente e un susseguente soggetto del diritto. Se il rapporto tra le due persone manca, l'acquisto è originario sia che il diritto preesista, come nel caso di occupazione di cosa abbandonata, sia che il diritto sorga per la prima volta, come nell'occupazione di res nullius. Invece è derivativo, quando la persona che acquista il diritto si fonda sul diritto del precedente titolare che ne forma il presupposto, dimodo ché l'esistenza, l'estensione e le qualità del diritto acquistato vengono valutate alla stregua del diritto precedente che ne è fondamento: esempio tipico d'acquisto derivativo è quello per contratto o per successione causa mortis. L'acquisto è derivativo non solo se si acquista lo stesso diritto preesistente in altri (come accade nell'acquisto della proprietà), ma anche se si acquista un diritto nuovo che precedentemente non aveva esistenza a sè, ma che pressuppone l'esistenza di altro diritto su cui fonda (come nel caso dell'acquisto di servitù per contratto). La persona sul cui diritto si fonda il diritto acquistato si chiama autores, dante causa: quella che ha acquistato si chiama aente causa o anche successore)." "

Como se vê, a doutrina moderna distinguiu a aquisição originária da aquisição derivada de direitos com base no critério da existência, ou não, de transmissão ou sucessão, conceitos esses que, juridicamente, exprimem uma relação de causalidade entre o transmitente (*causam dans*) e o adquirente (*causam habens*).

Sucede, porém, que — como é comum ocorrer na ciéncia jurídica moderna — há sempre algum jurista que pretende inovar, e, para fazê-lo, o método empregado é o de encarar o mesmo fenômeno jurídico sob outro ângulo, o que, em linguagem jurídica, se traduz, em geral, pelas expressões "outro critério".

Foi o que fez Brinz (a princípio, em artigo — *Possessionis traditio* — publicado, em 1859, v. III, p. 16 e segs., do *Jahrbuch des gemeinen deutschen Rechts*; e, depois, no *Lehrbuch der Pandekten, erster Band*, 2. ed., §§76, II, e 153, p. 244-5 e 595), ao examinar se o usucapião seria modo originário ou derivado de aquisição da propriedade. Para sustentar — o que toda doutrina repelia com base no fato de que a distinção dessas formas de aquisição se baseava no critério da transmissão ou sucessão, sendo que a aquisição derivada só ocorria quando havia transmissão ou sucessão, o que inexistia no usucapião — que o usucapião era modo derivado de aquisição, e não modo originário, Brinz modificou o critério em que se baseava a própria distinção entre essas duas formas de aquisição. Deixou ele de lado o critério da sucessão ou da transmissão, e caracterizou a diferença entre aquisição originária e aquisição derivada com base em *critério objetivo* (e, portanto, desvinculado da idéia de sucessão ou transmissão que se prende aos titulares do direito — *critério subjetivo*). Esse critério objetivo consistia em considerar que só havia aquisição originária

quando o direito de propriedade não preexistisse à sua aquisição, ao passo que a aquisição derivada ocorreria na hipótese de o direito de propriedade haver preexistido, ainda que não houvesse qualquer vinculação entre transmitente e adquirente. Esse critério, para Brinz, se impunha pelo fato de que, ainda quando não houvesse vinculação entre transmitente e adquirente, o direito de propriedade que surgia posteriormente continuava onerado pelos mesmos ônus reais que havia quando ele estava sob a titularidade do proprietário anterior. Deixava-se de lado o critério da sucessão ou transmissão (critério subjetivo), para adotar-se critério diverso (critério objetivo).

Perozzi, em nota à tradução italiana do volume que Czihlarz escreveu em continuação ao comentário às Pandectas de Glück (*Commentario Alle Pandette*, libro XLI, nota 1, p. 29-30), percebeu, de maneira precisa, a divergência que se estabelecia entre a doutrina tradicional e a proposta por Brinz. Ela decorria da mudança do critério em que se baseava a distinção entre aquisição originária e aquisição derivada:

"Bisognava che il Brinz, lasciata cadere la distinzione tra fondazione di proprietà nuovo o trasmissione di proprietà antica, facesse la distinzione tra modi originari e derivativi, com'io ho detto; oppure che fatta la distinzione così prendesse il fatto che i pesi inerenti alla proprietà antica continuano o cessano come criterio per dire, che la proprietà acquistata è sempre la vecchia, oppure à nuova",

e, logo abaixo, ainda se referindo aos modos de aquisição em face desses dois critérios (o subjetivo, vinculado ao conceito de sucessão ou transmissão, e o objetivo), acrescentava Perozzi:

"... noi possiamo chiamarlo ora originario ora derivativo, secondo che si prende per criterio il fatto che la proprietà nuova deriva dall'antica o sorge indipendente, oppure il fatto che la proprietà nuova è soggetta o no ai pesi dell'antica".

Daí, a divergência entre a doutrina tradicional e Brinz sobre se o usucapião seria, ou não, modo de aquisição derivada: para a doutrina tradicional, impunha-se a resposta negativa, porque a aquisição era derivada quando havia transmissão ou sucessão, o que inexistia em matéria de usucapião; para Brinz, a solução era diversa, porque ele desvinculava a aquisição derivada do conceito de transmissão (ou sucessão) da propriedade, e a ligava ao simples fato de a propriedade do usucapiente continuar onerada pelos ônus reais anteriormente existentes.

Essa desvinculação dos conceitos de aquisição originária e aquisição derivada do conceito de transmissão ou sucessão de direitos foi impiedosamente atacada por eminentes civilistas, cujos argumentos mantiveram a doutrina tradicional aceita pela quase totalidade dos autores. Nesse ataque, destacaram-se Czihlarz e Scialoja.

Czihlarz (*Commentario alle Pandette* di Deferico Glück, libro XLI, trad. Perozzi, p. 27-9, Milano, 1905), examinando a tese de Brinz com referência ao usucapião, depois de observar que a circunstância de o usucapiente poder adquirir a propriedade da coisa *cum onere* não era decisiva para distinguir a aquisição originária da derivada, pois

o mesmo ocorre em casos de aquisição inequivocamente originária (como a ocupação de coisa abandonada), salienta, em última análise, que esse critério acabaria com a importância prática da distinção entre aquisição originária e aquisição derivada, importância prática esta que

"sta in ciò, che colui il quale si fonda sopra un modo derivativo, deve addurre e, se è necessario, provare i fatti, che produssero il diritto dell'autore (il diritto originario); mentre una tale necessità nell'acquisto originario (occupazione di una cosa derelitta), nei quali viene in questione il diritto di in predecessore, l'esistenza di questo diritto non è mai, come vedremo, uno di quei fatti che si devono provare per sostenere l'azione".

E Scialoja (*Teoria della Proprietà nel Diritto Romano*, II, n. 11, p. 15 e segs., Roma, 1931), após dizer que a distinção não é romana, mas moderna, e que se baseia no fato de que os modos de aquisição originários são aqueles “*per i quali il diritto acquistato non ha suo fondamento nel diritto precedente e derivativi invece quelli, in cui il fondamento del nuovo diritto si ha nel diritto precedente*”, observa que “*il concetto della distinzione, così esposto, è semplicissimo*” e que “*la confusione deriva dal fatto che alcuni autori hanno spinto lo sguardo sopra alcune conseguenze normali dell'una o dell'altra categoria ed hanno ritenute caratteristiche queste conseguenze, mentre il realtà non sono tali*”. E, depois de demonstrar que o fato de a coisa por ser adquirida *cum onere* não pode distinguir a aquisição originária da aquisição derivada, pois isso ocorre com a ocupação de *res derelicta*, que é, inequivocamente, modo de aquisição originária (e a permanência do ônus resulta não da natureza do direito de propriedade do antigo dono, mas de direitos reais limitados existentes em favor de terceiros, e oponíveis inclusive àquele), acrescenta, com relação ao usucapião e à tese de Brinz:

"Il non credo neppure che si possa ripetere quello che dice il Perozzi in una nota della citata traduzione dell'opera dello Czihlarz, che cioè in questa materia tutto dipenda dal diverso modo di sentire. Se assumiamo, dice il Perozzi, a criteri di distinzione una data considerazione, l'usucapione non sarà modo di acquisto derivato; se invece assumiamo come criterio il contenuto del diritto che si acquista, potremo dire che è un modo derivato. A me non pare; se in molti caso siamo padroni di creare un dato concetto come meglio ci pare, in questo non è così. Per fare la distinzione fra modi di acquisto originari e derivativi noi partiamo da capisaldi, dicendo, per esempio, che l'occupazione è un modo originario e la tradizione un modo derivativo. Stabiliti questi punti fissi, dobbiamo esaminare le caratteristiche essenziali di questi termini di partenza; ma, nel fare questo esame, non possiamo abbandonare quei punti fissi, per passare ad altri caratteri. Se il Brinz avesse voluto esser logico, avendo classificato tra i modi di acquisto derivativi l'usucapione, avrebbe dovuto per la stessa ragione classificare tra questi anche l'occupazione, cosa evidentemente assurda.

Io ritengo pertanto che tutta la distinzione dei modi di acquisto in originari e derivativi debba ridursi a quel semplicissimo concetto che abbiamo espoto. Ma è da notare che questo concetto si può tradurre in un'altra formula della tecnica giuridica, che cioè nei modi di acquisto derivativi vi è successione nel senso tecnico-giuridico della parola, mentre nei modi originari non c'è successione".

Ao lúcido espírito de Scialoja não escapou o fato de que os poucos autores que entendiam que o usucapião era modo de aquisição derivada, só o faziam porque não distinguiam a aquisição originária da derivada com base no critério da ocorrência, ou não, da sucessão (transmissão), mas, sim, com fundamento em outro critério, independente da idéia de sucessão: o do conteúdo do direito que se adquire.

Com efeito, a não ser que se acolhesse a esdrúxula tese de que até o abandono (*deselectio*) seria uma *traditio in incertam personam* (tradição a pessoa incerta), não seria possível sustentar-se que, por meio do usucapião, há transmissão da propriedade do transmitente ao adquirente. Percebeu-o Lacerda de Almeida. Este notável civilista pátrio, no segundo volume de seu *Direito das Cousas*, p. 121-2, nota 15, invocando Brinz, enquadrhou o usucapião entre os modos de aquisição derivada; mais tarde, em 1915, no livro *Sucesões*, § 2, p. 16, nota 2, Rio de Janeiro, conceituando a *sucessão* (no sentido moderno de *transmissão*), reconheceu que ela não existe em se tratando de usucapião:

"Nem toda mutação de sujeito na relação de sujeito e objeto pode chamar-se sucessão. Observa mui judiciosamente Puchta, Inst., § 198, que no caso de usucapião não se pode chamar o usucapiente de sucessor do dono da causa, pois a usucapião é modo originário (em seu entender) de aquisição. Seja ou não seja modo originário, o que é verdade é que mui diversa é a situação do usucapiente da do comprador, cujo direito deriva imediatamente do vendedor. Cfr. Aubry & Rau, § 175, not."

A passagem de Aubry & Rau, invocada por Lacerda de Almeida, se encontra no *Cours de Droit Civil*, tomo II, 5. ed., § 175, p. 95, Paris, 1897, onde, a propósito das "notions générales sur l'acquisition des droits", se lê:

"Une personne succède à une autre, lorsqu'elle recueille ou acquiert, en vertu de la loi ou de la volonté de l'homme, tout ou partie des droits de cette dernière, avec la faculté de les exercer désormais en son propre nom.

La personne qui se trouve investie d'un droit, non comme le tenant d'une autre personne, mais de son propre chef, ne saurait être considérée comme le successeur de celle-ci, bien qu'il s'agisse du même droit, perdu par l'une, et acquis par l'autre. Ainsi, celui qui devient, par l'effet de l'usucaption, soit de trente ans, soit de dix à vingt ans, propriétaire d'un immeuble, n'est pas le successeur de la personne au préjudice de laquelle s'est accomplie l'usucaption".

Por isso mesmo, Von Thür (*Der Allgemeine des Deutschen Bürgerlichen Rechts, zweiter Band, erste Hälfte*, § 44, p. 42, München and Leipzig, 1914), que distingue a aquisição originária da derivada conforme haja, ou não, sucessão, salienta que, naquela — e dá como exemplo típico o usucapião — não há *sucessão de direitos*, mas *suplantação ou substituição* do anterior pelo posterior:

"Der Erwerb kann originär sein, obgleich ein Recht gleichen Inhaltes bereits für ein anderes Rechtssubjekt bestand; der Erwerb ist trotzdem originär, wenn das jetzige Recht nicht vom früheren abge-

leitet ist, sondern einen selbständigen Entstehungstatbestand hat. Dan liegt nicht Sukzession vor, sondern ein Aufeinanderfolge von Rechten, welche man Verdrängung oder Ablösung von Rechten nennen kann, je nachdem die Entstehung des neuen oder der Wegfall des alten Rechts als das logische Prius erscheint. Verdrängung von Rechten liegt dann vor, wenn das frühere Recht deshalb untergeht, weil sein Fortbestand mit der Existenz des neuen Rechts unvereinbar ist. Der Hauptfall der Unvereinbarkeit von Rechten zeiget sich beim Eigentum. Das Musterbeispiel der Rechtsverdrängung ist daher die Ersitzung; der Ersitzende gründet seinen Erwerb auf langjährigen Eigenbesitz in Verbindung mit gutem Glauben oder mit Eintragung, §§ 937, 900, und steht zum früheren Eigentümer in keinerlei Beziehung. Die primäre Wirkung der Ersitzung ist Eigentumserwerb; daraus ergibt sich, weil zwei Eigentumsrechte an derselben Sache nicht bestehen können, das Erlöschen des Früheren Eigentums." (A aquisição pode ser originária, mesmo que já exista um direito de igual conteúdo em favor de outro sujeito de direito; a aquisição é, apesar disso, originária se o direito atual não deriva do anterior, mas tem um fato constitutivo próprio. Não há, então, sucessão, mas uma seqüência de direitos que se pode chamar de suplantação ou substituição de direitos, conforme o nascimento do novo ou a extinção do antigo direito se apresente como o *prius* lógico. A suplantação ocorre quando o direito anterior se extingue porque sua subsistência seria incompatível com a existência do direito novo. O caso mais importante da inconciliabilidade de direitos se apresenta na propriedade. O exemplo típico de suplantação é o usucapião; o usucapiente funda sua aquisição na posse própria de muitos anos aliada à boa fé ou à inscrição no registro imobiliário, §§ 937 e 900, e não tem relação alguma com o proprietário anterior. O efeito primário do usucapião é a aquisição da propriedade; e dele decorre a extinção da propriedade anterior, porque duas propriedades não podem coexistir sobre a mesma coisa).

E Carnelluti (*Teoria Giuridica della Circolazione*, n. 7, p. 20, Pádova, 1933) observa que o usucapião (*la precrizione acquisitiva*) não corresponde a um fenômeno de circulação jurídica, pela diversidade do fenômeno econômico:

"Non corrisponde, infine, a un fenomeno di circolazione la prescrizione acquisitiva, per la terza ragione dianzi indicata: manca qui invece la reciprocità tra la modificazione delle situazioni giuridiche dei due titolari; perdita del dominio da parte del soggetto passivo e acquisto da parte del soggetto attivo della usucapione non sono termini correlativi ma indipendenti l'uno dall'altro tanto è vero che mentre non è concepibile che il donante o il venditore si spogli della proprietà se non a favore del donatario o del compratore, è non solo ammesso ma ammesso, se non dalla nostra da altre legislazioni, che il proprietario inerte di fronte al possesso altrui perda la proprietà senza che la acquisti il possessore. Si intende che tale diversità di struttura giuridica trova la sua ragione nella diversità del fenomeno economico: certo anche la usucapione determina uno spostamento nella situazione giuridica dei beni ma qui il diritto opera per far affluire i beni non già dalla abbondanza verso il bisogno bensì dall'inerzia verso il lavoro".

E a prova evidente de que o usucapião não é meio de transmis-

são de direito real reside no fato de que, por ele, pode adquirir-se direito real intransmissível, como o usufruto, o uso ou a habitação. De feito, se alguém desapossa o usufrutuário, e, como possuidor do direito de usufruto, preenche os requisitos para adquirir esse direito por usucapião, o novo direito de usufruto não deriva do anterior, pois este é intransmissível, mas, porque ele surge originariamente, o direito de usufruto anterior se extingue, e o novo se opõe inclusive ao proprietário.

Por tudo isso é que os autores nacionais ou estrangeiros quando fazem a distinção entre aquisição originária e aquisição derivada com base no critério da ocorrência, ou não, de sucessão (ou transmissão) de direitos, enquadram, *necessariamente*, o usucapião entre os modos de aquisição originária, *por não ser ele modo de transmissão de direitos*. Assim, entre muitos outros, Baron (*Pandekten*, 6. ed., § 130, 2, p. 232, Leipzig, 1887), Pagenstecher (*Pandekten-Praktikum*, § 45, p. 206, Heidelberg, 1860), Keler (*Pandekten*, v. 1, 2. ed., § 123, p. 278, Leipzig, 1966), Waechter (*Pandekten*, v. 2, § 141, p. 167, Leipzig, 1881), Puchta (*Vorlesung über das heutige römische Recht*, v. 1, 6. ed., § 155, p. 348, Leipzig, 1873), Dernburg (*Pandekten*, v. 1, t. 1, 6. ed., § 81, p. 183, nota 1, e v. 1, 2, 6. ed., § 201, p. 81, Berlin, 1900), Forster-Eccius (*Preussisches Privatrecht*, v. 3, 7. ed., § 177, p. 234, Berlin, 1896), Barassi (*Istituzioni di Diritto Privato*, § 57, v. 7, p. 170, Milano, 1939), Torrente (*Manuale di Diritto Privato*, § 207, p. 286, nota 1, Milano 1952), Trabucchi (*Istituzioni di Diritto Civile*, n. 179, p. 422, 13. ed., Padova, 1962), Callegari (*Istituzioni di Diritto Privato*, p. 411, Torino, 1960), Dusi (*Istituzioni di Diritto Civile*, v. 1, 2. ed., § 51, p. 336, Torino, 1930), Venzi (*Manuale di Diritto Civile Italiano*, 5. ed., n. 305, p. 282, Torino, 1931), Messineo (*Manuale di Diritto Civile e Commerciale*, v. 1, 7. ed., § 12, p. 103, Milano, 1946), Nicola Stolfi (*Diritto Civile*, v. 2, 1, n. 211, p. 154, Torino, 1926), Pugliatti (*Istituzioni di Diritto Civile*, v. 5, *La Proprietà*, p. 232, Milano, 1938), Pugliese (*La Prescrizione Acquisitiva*, 3. ed., n. 26, p. 43, Torino, 1911), Oliveira Ascensão (*Direitos Reais*, n. 160, p. 337, Lisboa, 1974) e Pires de Lima e Antunes Varela (*Código Civil Anotado*, v. 3, p. 55, Coimbra, 1972). No Brasil, o mesmo se observa, inclusive entre nossos juristas mais modernos: Pontes de Miranda (*Tratado de Direito Privado*, t. XI, 3. ed., § 1.192, 1, p. 117, Rio de Janeiro, 1971), Serpa Lopes (*Curso de Direito Civil*, v. 6, n. 331, p. 506, Rio de Janeiro, 1960), Barros Monteiro (*Curso de Direito Civil*, v. 3, 14. ed., p. 124, São Paulo, 1975), Orlando Gomes (*Direitos Reais*, 7. ed., n. 115, p. 158, Rio de Janeiro, 1980), Espínola (*Posse - Propriedade, Compropriedade ou Condomínio - Direitos autorais*, p. 177, Rio de Janeiro, 1956), Silvio Rodrigues (*Direito Civil*, v. 5, 4. ed., n. 60, p. 103, São Paulo, 1972), Nequete (*Da Prescrição Aquisitiva – Usucapião*, 3. ed., n. 8, p. 36, Porto Alegre, 1981), Arnoldo Wald (*Direito das Coisas*, n. 60, p. 126, São Paulo, 1980), Clovis Couto e Silva (*Comentários ao Código de Processo Civil*, v. 11, n. 179, p. 187, São Paulo, 1977) e Adroaldo Furtado Fabrício (*Comentários ao Código de Processo Civil*, v. 8, t. 3. n. 437, p. 639, Rio de Janeiro, 1980). Apenas Caio Mário da Silva Pereira (*Instituições de Direito Civil*, v. 4, 3. ed., n. 305, p. 129, Rio de Janeiro, 1978) sustenta que o usucapião é modo derivado de aquisição, e isso porque segue ele, em verdade, o critério que Brinz usava para

distinguir a aquisição originária da derivada, critério esse que, como demonstrei acima, não se baseia na existência, ou não, de transmissão, mas, sim, no fato de a coisa ter tido, ou não, anteriormente dono. Com efeito, para Caio Mário, "considera-se originária a aquisição, quando o indivíduo, num dado momento, torna-se dono de uma coisa que jamais esteve sob o senhorio de outrem" (ob. cit. p. 129). E isso não ocorre com o usucapião, embora neste não haja *transmissão de propriedade*, como bem acentua Pontes de Miranda (*Tratado de Direito Privado*, t. 11, 3. ed., § 1192, 1, p. 117, Rio de Janeiro, 1971).

"Na usucapião, o fato principal é a posse, suficiente para originariamente se adquirir; não, para se adquirir de alguém. É bem possível que o novo direito se tenha começado a formar *antes* que o velho se extinguisse. Chega momento em que esse não mais pode subsistir, suplantado por aquele. Dá-se, então, impossibilidade de coexistência, e não sucessão, ou nascer um do outro.

Nenhum ponto entre os dois marca a continuidade. Nenhuma relação, tão pouco, entre o perdente do direito de propriedade e o usucapiente".

Essa também a doutrina acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, como se vê do decidido no RE 9.056, 2^a Turma, relator o Ministro Orozimbo Nonato:

"O usucapião é modo originário de aquisição do domínio. A transcrição de sentença, que o declare, visa, apenas, a publicidade, a resguardar a boa fé de terceiros e assegurar a continuidade do registro (vide Serpa Lopes "Tratado dos Registro Públicos" v. IV, p. 100) e o exercício do *ius disponendi*. Sua oponibilidade, pois, ao reivindicante independe de registro" (*Revista Forense* p. 121/77).

Demonstrado, assim, que não há transmissão de propriedade ou de direito real limitado quando se adquire um desses direitos por meio do usucapião, e sendo certo que, pelo artigo 23, I, da Constituição Federal, ao Estado-membro só compete instituir imposto sobre transmissão de propriedade ou de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, e que, segundo o artigo 110 do Código Tributário Nacional, a lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos e conceitos de direito privado, não se admitindo nesse terreno a denominada *interpretação econômica*, é de concluir-se que é vedado às leis estaduais estabelecer a incidência do imposto de transmissão quando o direito real se adquire por intermédio do usucapião.

Bibliografia

1. ALMEIDA, Lacerda de. *Sucessões*. Rio de Janeiro, s. ed., s. d. v.
2. _____. *Direito das coisas*. s. l., s. ed., s. d. v.
3. ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direitos reais*. Lisboa, s. ed., 1974. v.
4. AUBRY & RAU. *Cours de droit civil*. 5. ed. Paris, s. ed., 1897. v.
5. BARASSI, Ladovico. *Istituzioni di diritto privato*. Milano, s. ed., 1939. v.
6. BARON. *Pandekten*. 6. ed. Leipzig, s. ed., 1887. v.
7. BETTI, Emileo. *Istituzioni di diritto romano*. 2. ed., s.l., s. ed., s. d. v.

8. BRINZ, Aloys von. *Possessionis traditi*. In: _____. *Jahrbuch des gemeinsamen deutschen rechts*, s.l., s.ed., 1859. v.
9. CALLEGARI, Pera. *Istituzioni di diritto privato*. Torino, s. ed., 1960. v.
10. CARNELLUTI, Francesco. *Teoria giuridica della circolazione*. Padova, s.ed., 1933. v.
11. COUTO e SILVA, Clóvis. *Comentários ao código de processo civil*. São Paulo, s.ed., 1977. v.
12. CZIHLARZ. *Commentario alle pandette di Deferico Gluck*. Milano, s.ed., 1905. v.
13. DER ALLGEMEINE teil, des deutschen bürgerlicher rechts; erster band. Leipzig, s.ed., 1910. v.
14. DERNBURG, Thomas Tseilerck. *Panderken*. Berlin, s. ed., 1900. v.
15. DUSI. *Istituzioni di diritto civile*. 2. ed. Torino, s. ed., 1930. v. 1.
16. ESPINOLA, Eduardo. *Posse-propriedade, compropriedade ou condomínio-direitos*. Rio de Janeiro, s.ed., 1956. v.
17. FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *Comentários ao Código de processo civil*. Rio de Janeiro, s.ed., s.d. v.
18. FALCÃO, Amilcar. *Fato gerador da obrigação tributária*. 4. ed. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1977. v.
19. FORSTER-ECCIUS. *Preussisches privatrecht*. 7. ed. Berlin, s. ed., 1896. v. 3
20. GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro, Forense, s. d. v.
21. GROTIUS, Hugo. *Le droit de la Querre et de la paix*. Trad. de P. Pradier-Fodéré. Paris, s.ed., 1867. 2v.
22. INTRODUÇÃO ao direito tributário, parte geral. Rio de Janeiro, Edições Financeiras, s. d. v. 10
23. KELER. *Pandekten*. 2. ed. Leipzig, s.ed., 1881. v.
24. LEHRBUCH der pandekten; erster band. 2. ed. S.N.T. v.
25. LIMA, Pires de & VARELLA, Antunes. *Código civil anotado*. Coimbra, s. ed., 1972. v.
26. MESSINEO, Francesco. *Manuale di diritto civile e commerciale; codici e norme complementari*. Milano, Giuffrè", 1946.
27. MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil*. 14. ed. São Paulo, Saraiva, 1975. v. 3
28. NEQUETE. *Da prescrição aquisitiva - Usucapião*. 3. ed., 1981. v.
29. NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Da interpretação das leis tributárias*. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1963. 143p.
30. PAGENSTECHER, Ernest. *Pandekten – praktikum zu puchta's pandekten und girtanner's rechtsfallen, mit hinweisung auf die echrbucher von arndts und*. Heidelberg, Bangel and Schmitt., 1860. v.
31. PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1978. v.
32. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. 3. ed. Rio de Janeiro, Borsoi, 1971. v. 1.
33. PUCHTA, Georg Friedrich. *Vorlesung über das heutige römische recht*. 6. ed. Leipzig, B. Tauchnitz, 1873. v.
34. PUCHTA, Wolfgang Heinrich. *Das Institut der schiedsrichter, nach seinem heutigen gebrauche und seiner brauchbarkeit für abkürzung und verminderung der prozesse betrachtet*. Erlangen, J.J. Palm und E. Enke, 1823. 1v.
35. PUGLIATTI, Salvatore. *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*. Milano, A. Giuffrè, 1935. v.
36. _____. La proprietà. In: _____. *Istituzioni di diritto civile*.

- Milano, A. Giuffrè, 1938. v.
37. PUGLIESE, Giuseppe. *La prescrizione acquisitiva*. 3. ed. Torino, Unione Tipografico - Editrice, 1911. v.
38. REVISTA FORENSE. Rio de Janeiro, Forense, 121, 1977.
39. RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil*. 4. ed. São Paulo, Saraiva, 1972. v.
40. SCIALOJA, Antonio. *Teoria della proprietà nel diritto romano*. Roma, s. ed., 1931. v.
41. SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Curso de direito civil*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1960. v.
42. _____. *Tratado de registros públicos*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 19-v.
43. STOLFI, Nicola. *Diritto civile*. Torino, s. ed., 1926. v.
44. TELES, Inocencio Galvão. *Algumas considerações sobre o conceito jurídico de sucessão*. Lisboa, s. ed., 1965. v.
45. TORRENTE, Andrea. *Manuale di diritto privato*. Milano, Dolt A. Giuffrè, 1952. v.
46. TRABUCCHI. *Istituzioni di diritto civile*. 13. ed. Padova, s. ed., 1962. v.
47. VENZI. *Manuale di diritto civile italiano*. 5. ed. Torino, s. ed., 1931. v.
48. WAECHTER. *Pandekten*. Leipzig, s. ed., 1981. v.
49. WALD, Arnoldo. *Direito das coisas*. São Paulo, Sugestões Literárias, 1980. v.

O Sentido social da usucapião especial

Posse e trabalho

Quando o ilustre Ministro João Leite de Abreu me mostrou o projeto de lei do Governo que visava permitir a aquisição, por usucapião, de imóveis rurais, fundada em posse mansa e pacífica durante o prazo mínimo de cinco anos, não lhe escondi meu entusiasmo, pois o assunto me interessa há muitos anos, desde quando me coube estudar o problema das terras devolutas paulistas, na qualidade de membro do Conselho Administrativo do Estado. No regime da Constituição de 1937, esse Conselho era o órgão incumbido de examinar, *ex-vice* do Decreto-lei federal nº 1.202, de 8 de abril de 1939, todos os projetos de decretos-leis de iniciativa dos Interventores Estaduais ou dos Prefeitos Municipais, isto é, todas as medidas de natureza legislativa que visasse disciplinar a atribuição ou modificação de direitos, tanto na esfera do Estado como na do Município. O Conselho foi um órgão original, cuja análise bem mereceria ser objeto de estudo monográfico, não só pela amplitude e complexidade de sua competência, ao mesmo tempo legislativa e fiscalizadora, mas também pelo caráter técnico que, pelo menos em São Paulo, nele adquiriu o processo legislativo, dando origem a normas legais de duradoura influência.

Pois bem, foi nessa oportunidade que, pela primeira vez, me ocorreu observar que o problema da posse vinha sendo tradicionalmente examinado apenas em função do tempo transcorrido e da natureza pacífica ou contestada da ocupação da coisa, sem se levar em linha de conta a situação do possuidor e as finalidades de seu ato. Pareceu-me, em suma, que as condições sociais de nossa época nos impunham ir além das diretrizes fundadas no antigo Direito Romano, a fim de distinguirmos duas ordens de consequências jurídicas, em função de *dois tipos distintos de posse*: uma posse redutível ao mero exercício de fato de um dos poderes inerentes à propriedade; e outra

caracterizada por estar esse exercício acompanhado de uma "criação do trabalho", sob suas múltiplas formas, como seria, por exemplo, uma edificação ou plantaçāo realizadas na gleba ocupada.

Como tive oportunidade de então me manifestar, julgava não conforme ao princípio de justiça tratar de maneira igual situações tão diversas, focalizando-as segundo uma única medida temporal, sem lhes conferir distintas consequências de *iure*. Salientei, então, a necessidade de distinguir entre a posse simples e a posse-trabalho, expressão esta que equivale ao que depois se veio a denominar, não sem certa imperfeição etimológica, posse *pro labore*, tal como consta do Estatuto da Terra.

Seja-me permitido transcrever aqui as considerações por mim tecidas, em 1942, sobre o Projeto de Terras Devolutas de São Paulo:

"A tradição, que o Projeto preserva, é representada pelos ensinamentos das experiências anteriores, na aplicação de sábias leis do Império e da República, todas acordes em reconhecer que a atribuição de juridicidade às ocupações produtivas das terras dos chamados sertões constitui uma necessidade indeclinável dos países jovens, e que a esperança de possuir uma porção de terra como sua foi e continua a ser a mola propulsora das grandes iniciativas individuais na realização daquilo que, em princípio, caberia ao Estado dirigir e incrementar: o povoamento do solo pátrio. A inovação está mais nas medidas traçadas segundo as exigências dos renovados princípios da processualística contemporânea, tal como se observa, por exemplo, na preocupação publicística de compor antagonismos e ajustar interesses, antes de contestada a ação discriminatória em tela judicial.

"A parte mais atual, entretanto, do Projeto, aquela que de certa forma representa o seu cerne, é porventura a mais antiga, embora sob roupagens novas e com mais alto alcance, qual seja o reconhecimento que faz o Estado do trabalho como fonte ou título de domínio, como condição primeira de sua liberalidade.

"Com efeito, a nossa legislação sobre terras devolutas sempre soube ressalvar os direitos daqueles que ocupam produtivamente uma gleba e a incorporam, pelo trabalho pacífico e fecundo, ao sistema orgânico das riquezas nacionais. A presença criadora do homem, acordando energias socialmente abandonadas; o trabalho, que transforma a fisionomia das coisas, dando-lhes dimensão econômica e realizando o bem comum na sábia realização do bem próprio, essa é a condição, o título (tomado este termo em sua acepção mais lata e profunda) do domínio que o Estado reconhece. (...)

"A usucapião se opera pela posse, decorre dela como seu efeito natural no tempo. No Projeto, ao contrário, a posse é apenas um dos elementos, o elemento que constitui o necessário pressuposto de um outro fator que, na realidade, por si só, justifica a cessão estatal: o trabalho.

"Não foi demais acentuar esse ponto. Ainda recentemente um dos maiores economistas modernos observava o contraste existente entre os códigos, que não cogitam do trabalho como fonte originária de propriedade, e as conclusões da Ciência Econômica que o apon-

tam como um dos fatores, e o mais relevante, da criação das riquezas. Esse contraste talvez seja mais aparente do que real, pois não seria difícil apontar os múltiplos casos em que a lei civil atribui ao trabalho efeitos que implicitamente o tornam um título de aquisição de propriedade, discriminando, aliás, as suas várias modalidades, tal como a caça e a pesca, e está consagrado, de maneira especial, no instituto da especificação.

"Não é menos exato, porém, que, com referência à propriedade imóvel, nem sempre houve expresso reconhecimento do valor dado ao elemento trabalho, preferindo-se atender, de maneira genérica, ao fato da posse, produtiva ou improdutiva, como exteriorização objetiva da propriedade. Se é certo que em nossa legislação sempre esteve implícito o respeito à posse acompanhada de trabalho (e as antigas leis de terras devolutas já se referiram à "cultura efetiva e morada habitual") o elemento trabalho foi mais claramente focalizado, como que dando, por assim dizer, qualidade à posse, no artigo 125 da Constituição de 1934 e depois no artigo 148 da Constituição de 1937, afirmando-se em ambos os dispositivos o caráter eminentemente social da posse acompanhada de cultura efetiva.

"Pode-se dizer que, de certa forma, esboça-se em nosso direito um instituto novo, inconfundível com a pura usucapião romana, ou, quando tal não seja, distingue-se uma espécie nova de posse qualificada, à qual se atribuem especialíssimos efeitos de natureza nitidamente social. Essa consideração predominante do elemento trabalho bastaria para nos convencer de que não é possível invocar, como impedimento ao Projeto, a decretada imprescritibilidade aquisitiva dos bens públicos"¹.

Como se vê, desde 1942 já se achava plenamente firmada em meu espírito a idéia de qualificar a posse *em razão do trabalho*, visto como este, sem ser necessário nos perdermos numa concepção de produtivismo exacerbado, representa um dos valores fundamentais, tanto da vida econômica quanto da jurídica, constituindo um dos fatores constitutivos da cultura².

Ora, é na linha dessa ou de análoga diretriz de pensamento que se desenvolve a experiência jurídica brasileira, cumprindo salientar que a apontada distinção entre posse simples e posse *cum labore* presidiu a reelaboração de toda matéria possessória no Projeto de Código Civil (Projeto de Lei nº 534, de 1975) de iniciativa do Presidente Ernesto Geisel, em tramitação, há quase sete anos, na Câmara dos Deputados, onde, infelizmente, não se foi além da apresentação de centenas de emendas em plenário e do oferecimento de sete relatórios parciais, com valiosos subsídios para o aperfeiçoamento da proposta governamental. Por sinal que, no concernente ao Direito das Coisas, o projeto mereceu elogiosos encômios, por parte de seu relator, o então Deputado Lauro Leitão, hoje ilustre Ministro do Tribunal Federal de Recursos, que lhe salientou a modernidade.

O certo é que, no mencionado projeto, sempre se dá tratamento mais benigno e consentâneo ao possuidor que, através da posse, incorpora ao bem imóvel uma parcela de sua força de trabalho. Assim, por exemplo, o prazo de vinte anos, previsto para a usucapião ex-

1. Parecer sobre o projeto em discussão no Conselho Administrativo do Estado, *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, de 05/08/42.

2. Sobre a minha compreensão do trabalho como um *valor fundante*, v. a Introdução que escrevi para a tradução brasileira da Filosofia del Lavoro, de Luigi Bagolini, sob o título de *O Trabalho na Democracia*, edição da Universidade de Brasília e da LTR Editora, 1981.

traordinária, que independe de justo título e boa fé, reduz-se a quinze se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua morada, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo (art. 1.278, parágrafo único). O mesmo critério é obedecido, em havendo justo título e boa fé, quando o prazo de dez anos já é reduzido para cinco (art. 1.280 e seu parágrafo único).

Por aí se vê que a recém-promulgada Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981, desenvolve e acentua a diretriz do Projeto de Código Civil, instituindo uma usucapião especial para imóveis rurais de reduzida área, quando neles o agricultor houver edificado sua morada, tornando-os produtivos graças ao seu trabalho.

Não será demais fixar alguns dados históricos para a plena compreensão do mencionado diploma legal.

Antecedentes históricos

As considerações históricas, que vamos desenvolver, contêm-se apenas nos limites indispensáveis à captação dos valores específicos da lei que estamos analisando, sem remontarmos a todas as circunstâncias que, ao longo de quase cinco séculos, vêm caracterizando o problema fundiário no Brasil.

Não será, no entanto, exagero afirmar-se que a *história da política territorial brasileira se funda sobre a posse*, a qual, com justo título ou má fé, de forma mansa e pacífica ou violenta, veio se convertendo em *domínio*, passando a usufruir de proteção jurídica em sua plenitude. Aliás, foi com a tese baseada no *uti possidetis*, que o alto e arguto espírito de Alexandre de Gusmão assegurou a Portugal e, por via de consequência, ao Brasil, a vastidão de nosso território, tal como viera sendo *possuído* desde a era das descobertas até a época das ocupações feitas sob a égide da Coroa da Espanha, donde se conclui ter-nos sido benéfico o comum domínio espanhol, como o demonstra o Tratado de Madrid, de 1750, pelo qual foram recuadas as fronteiras de Tordesilhas.

Foi, no "rastro da posse", de boa ou de má fé, e, forçoso é reconhecê-lo, até mesmo graças à ação cúpida, matreira e violenta dos "grileiros" — tal como, com gritante realismo, o reconheceu o Conselheiro Artur Piqueroby Witacker, quando da já lembrada discussão do projeto sobre terras devolutas em São Paulo, em 1942 — que vieram se estabelecendo os contornos do "problema da terra", no Brasil, pondo-se como uma de nossas tarefas mais urgentes e ingentes.

Pois bem, é nesse quadro por demais amplo para ser versado neste breve estudo, que desde logo se situou a questão particular da proteção jurídica dos pequenos possuidores.

Ponto de partida por excelência dessa questão é-nos dado pelo art. 156, § 3º, da Constituição de 18 de setembro de 1946, que assim dispunha:

"§ 3º — Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem ur-

bano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tornado produtivo por seu trabalho e de sua família, adquirir-lhe-a a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar, ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais". (Conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/64).

Cabe observar, desde logo, que esse dispositivo constitucional, apesar de seus altos propósitos, permaneceu letra morta, porque o legislador ordinário não cuidou de armá-lo das normas processuais indispensáveis à sua efetiva execução, procedendo à necessária adaptação das regras sobre ação de usucapião contidas no Código de Processo Civil de 1939 (Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939, arts. 454 e segs.).

A omissão de remédios processuais adequados, aparentemente adjetivos e secundários, é uma das tantas formas pelas quais se esvazia uma regra substantiva de seu conteúdo inovador. Foi o que aconteceu com o preceito constitucional de 1946, o que revela o predomínio das forças conservadoras antagônicas, em geral infensas a qualquer alteração no que tange às estruturas jurídicas da propriedade.

Acresce que a disposição constitucional esbarrava com a oposição do maior proprietário territorial que é o Estado mesmo, desde a União até o Município, prevalecendo o entendimento ainda consagrado no Código Civil de 1916, cujo art. 67, só parcialmente revogado pela recente Lei nº 6.969, veda a usucapião dos bens públicos.

Nem se olvide que, na iminência da entrada em vigor da Carta Magna de 1946, a 5 de setembro do mesmo ano, o Presidente Eurico Gaspar Dutra, ao dispor sobre os bens da União, pelo Decreto-lei nº 9.760, reiterou, em seu art. 200, o privilégio dos bens públicos, com esta incisiva estatuição:

"Art. 200 — Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião."

Por aí se vê como tinha raízes profundas o latifúndio público, infensos os governantes a qualquer mudança, a não ser através de concessões consubstanciadas na outorga de títulos, conforme diretriz, que, consoante se verá, veio a ser consagrada pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Tão arraigado era esse apego dos Poderes Públicos ao seu patrimônio imobiliário que, quando inseri no 1º Anteprojeto do Código Civil, publicado em 1972 (edição oficial do Ministério da Justiça), um dispositivo sujeitando expressamente os bens públicos dominicais a usucapião (art. 101) levantou-se tamanha celeuma, foram tantos e tamanhos os protestos de governos estaduais e municipais, que o Governo houve por bem anuir na supressão daquele dispositivo que, penso eu, deveria ser restabelecido agora que prevalece mais vivo sentido social da propriedade.

No fundo, contentava-se o legislador com reiteradas formulações de boas intenções, nos moldes do preceito da Constituição de 1946, como resulta de nova "Declaração" inserta no Estatuto da Terra, para contrabalançar a sua inexplicável exclusão do texto da Carta de 1967. Refiro-me ao art. 98 da Lei nº 4.504, cujo art. 98 prima, no entanto, por uma configuração empolada das exigências legitimadoras do direito dos posseiros. Eis o texto do Estatuto da Terra, *ipsis literis*:

"Art. 98 – Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhe a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita."

Compreende-se, facilmente, a dificuldade de determinar-se, *in concreto*, o que deveria ser considerado, para cada tipo de atividade, nas diversas regiões do país, um "trecho de terra" capaz de atender, além das necessidades familiares, ao "progresso social e econômico", o que desde logo vinculava o reconhecimento do domínio à prévia determinação do "módulo rural", com embaraços a uma solução prática a curto prazo.

Poderia limitar-me a invocar os textos legais vigentes, mas o assunto não ficaria plenamente elucidado sem alusão à projetos de lei de origem parlamentar.

Lembro, em primeiro lugar, o Projeto de Lei nº 13/971 do Deputado Federal João Arruda, cuja preocupação dominante é a redução dos prazos de prescrição aquisitiva, *independente da extensão da área usucapienda*. Assim é que o citado parlamentar pretende dar nova redação ao art. 550 do atual Código Civil, a fim de reduzir para apenas 5 (cinco) anos a aquisição do domínio por quem tenha possuído, sem interrupção nem oposição, qualquer imóvel, quer este corresponda a um "módulo rural", quer tenha as dimensões de um latifúndio. Em havendo justo título, tão-somente dois anos bastariam para aperfeiçoar-se a usucapião... Convenhamos que é ir muito longe atingindo a estabilidade do direito de propriedade. Por mais que se alardeie que os meios atuais de comunicação não justificam o abandono da terra por longo tempo, sem cuidado e natural reação contra os invasores, uma drástica e indiscriminada redução nos prazos de prescrição aquisitiva redundaria em compreensíveis abusos, com favorecimento dos mais fortes ou mais astutos.

Já mais próximo dos objetivos logrados pela atual lei sobre usucapião especial é o projeto de iniciativa do Senador Franco Montoro (Projeto de Lei do Senado, nº 261, de 1980). Visava incluir, no Estatuto da Terra, dispositivos tendentes a assegurar os possuidores, por mais de dez anos, nas condições do já lembrado art. 98 do Estatuto, a outorga de título de domínio pelo juiz, mediante transcrição de sentença declaratória.

Entre outras medidas pleiteadas figurava a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Pùblico e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, em quaisquer ações que envolvessem "a posse dos trabalhadores rurais", e se procurava subordinar a desocupação de um imóvel, pleiteada pelo titular do domínio, à prévia verificação, *de ofício*, pelo juiz se os réus já não reuniam condições bastantes para ser-lhes reconhecida a usucapião.

Apesar, porém, de já se pretender dar um passo mais prático no sentido da tutela efetiva dos posseiros, o projeto do ilustre Senador paulista se ressentia de mais clara sistemática processual, de tal modo que acabariam prevalecendo, na falta de regra específica, as normas gerais pertinentes à ação declaratória ou à ação de usucapião, ambas de longo procedimento ordinário, e de difícil exeqüibilidade, não obstante o aparato da assistência sindical rural.

O sentido de concreção da usucapião especial

Se lembrei os principais antecedentes da Lei nº 6.969, foi para permitir o seu cotejo com os textos legais vigentes ou projetados, e, desse modo, poder-se captar o espírito que presidiu a sua elaboração. Diria, em síntese, que a lei em apreço constitui um exemplo de compreensão do Direito como *concreção* ou como *experiência*, duas expressões que se correspondem. Isto tornou-se possível graças aos *propósitos sociais* do Governo do Presidente João Figueiredo, tal como depreendi de meu primeiro encontro com o Ministro Leitão de Abreu, quando ficaram desde logo assentos três pontos, a saber:

- a) a necessidade de reduzir para cinco anos o prazo da posse capaz de legitimar, em qualquer hipótese, a outorga do domínio da terra, dando-se vigência à lei a partir de breve *vacatio legis* (45 dias após a sua publicação, como, afinal, prevaleceu no art. 11);
- b) a extensão da usucapião às terras devolutas em geral;
- c) a necessidade de se cogitar de medidas práticas e de efeito imediato, com opção pelo *processo summaríssimo*.

Foi a partir desses três pressupostos gerais que procedi ao estudo da matéria, redigindo o anteprojeto de lei que, com pequena alteração na ordem dos artigos, se converteu no projeto governamental que iria dar início a uma nova fase na política fundiária nacional.

Como já resulta do exposto, prevaleceram, no exame da matéria, tanto a necessidade de atender a situações urgentes, marcadas por conflitos entre possuidores de longa data e os titulares da propriedade, como o propósito de regularização de posses não sujeitas a qualquer contestação, aspecto este que tem escapado à maioria dos exegetas do novo diploma legal.

Todos os autores que têm procurado colocar o Direito em termos de concreção ou de experiência, desde Roscoe Pound a Capograssi, de Engisch a Esser, ou, *si parva licet componere magna*, ao autor do presente estudo, partem de um pressuposto comum que é o cuidadoso estudo da *situação social* do destinatário do mandamento legal. Assim como há uma *Ética da Situação*, há um *Direito do Homem Situado* em função de suas peculiares circunstâncias.

Isto posto, uma lei destinada a assegurar direitos a humildes possuidores de reduzidos trechos de terra deve partir da verificação de que eles são, via de regra, pessoas destituídas, não só de recursos econômicos, quanto de elementos de informação sobre seu "status" jurídico.

Conseqüência imediata dessa constatação era a necessidade de conjugar dois resultados complementares:

- a) abandonar o plano da mera "declaração formal de direitos" para se cuidar de sua efetiva exeqüibilidade processual;
- b) assegurar, desde logo, aos possuidores uma situação jurídica preliminar, para não ficar frustrado o emprego das medidas processuais previstas.

Foi meditando sobre esses dois objetivos que me ocorreu fazer preceder, de um *ato possessório preliminar*, a ação de usucapião, disciplinada no atual Código de Processo Civil (arts. 941 *usque* 945), mas dando-lhe rito sumaríssimo, conforme já fora assentado, e desbastando-a de toda a parafernália de cautelas que normalmente a exornam, como, por exemplo, a apresentação de planta do imóvel.

Da maior importância foi a idéia de conceder-se, *liminarmente*, a manutenção da posse ao requerente da usucapião, mediante simples justificação prévia, como se se tratasse de uma ação possessória. Consoante foi salientado em bem lançado editorial do *Jornal do Brasil*, de 22 de outubro de 1981, apreciando o projeto governamental, desde logo acertadamente compreendido como abrangente também das terras particulares, "com a providência da medida liminar, garante-se o posseiro imediatamente contra qualquer tipo de violência de que possa ser alvo no curso do processo por algum interessado em lhe esbulhar a posse ou levá-lo a desistir da ação".

De outro lado, sempre dentro desses propósitos de ordem pragmática, ao invés de se recorrer ao conceito de "módulo rural", nem sempre de fácil ou expedita configuração, preferiu-se assegurar os direitos dos possuidores em relação a uma "área teto" de 25 (vinte e cinco) hectares, sem prejuízo de poder ela ser elevada até o "módulo" rural aplicável em cada caso. É que, não raro, a discussão sobre o módulo cabível tem servido para adiar ou impedir a providência mais urgente, que é a manutenção do possuidor nas terras onde ele tem a sua morada e exerce atividade produtiva. Com isso, ficou superado, de início, o delicado problema da extensão máxima do imóvel usufruindo, cuja exata medida poderá sempre ser determinada no decorrer da ação. Por outras palavras, embora o possuidor tenha direito, pelo Estatuto da Terra, à legitimação de maior trato de terra, atendidas as exigências daquele diploma legal, é-lhe de antemão assegurada a posse até 25 hectares, considerados, em princípio, bastantes à sua atividade econômica familiar.

No mesmo sentido, foi prevista, como já foi observado e não é demais encarecer, a possibilidade de uma "justificação prévia" que permitirá ao juiz conceder "posse liminar" a quem demonstre ter reunido os requisitos da lei, até a decisão final da causa, como se se tratasse de uma ação possessória. Essa é, repito, uma inovação original que garante a viabilidade do sistema instaurado.

De outro lado, como os posseiros são geralmente gente desprovida de recursos, são-lhes assegurados, pela própria lei, os benefícios da assistência judiciária gratuita, ficando ressalvada a hipótese de uso doloso dessas isenções por parte de possuidores abonados. Como se vê, o projeto é presidido pela regra suprema de igualdade que, no dizer de Lacordaire, inspirando-se em Aristóteles, consiste em tratar igualmente os iguais, e desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualem.

Ainda visando à real aplicação da reforma legislativa programada, foi dispensada a apresentação da planta do imóvel, exigência natural em se tratando de usucapião comum, mas que teria o efeito pernoso de tornar inviável a usucapião especial que o projeto se propõe garantir sem maiores delongas. Como exigir-se a feitura de planta na imensidão territorial de nosso país, não só pela falta de topógrafos em número suficiente, mas sobretudo pela carência de recursos dos humildes possuidores? Eis aí como, no contexto de uma regra de direito, pode, às vezes, conter-se um requisito que trava ou posterga os fins sociais visados pelo legislador. Afirmar-se, pois, que o atual projeto teria sido elaborado de afogadilho e sem as devidas cautelas, só se comprehende por parte de pessoas apegadas a um arcaico liberalismo econômico, infenso a conciliar o direito individual de propriedade com as exigências da paz social.

Outro ponto de relevância é a decisão de aplicar-se, no caso de defesa da "posse-trabalho", o *procedimento summaríssimo*, regulado pelo Código de Processo Civil. Eis outra demonstração cabal de que o governo quer, em suma, assegurar realizabilidade a uma "Declaração de Direitos" que, durante anos e anos, figurou, sem resultados práticos, na Constituição de 1946, o mesmo se podendo dizer quanto ao que dispõe o Estatuto da Terra.

Seria, além do mais, absurdo pretender-se constituir, previamente, uma Justiça Agrária, para só depois se cuidar de medidas práticas, como as que estamos analisando. Admiro-me de que haja quem pense que a estrutura de uma Magistratura Agrária especializada, aliás de discutível utilidade, possa ser feita de improviso, como se se tratasse de montar um palco na praça pública para representação de um drama campestre...

Não é demais frisar, a esta altura, que jamais houve dúvida, por parte dos autores do projeto, quanto à sua aplicação às propriedades privadas. Noticiaram os jornais, e houve mesmo comentário favorável da *Folha de S. Paulo*, que o relator do projeto de lei sobre usucapião especial, no Congresso Nacional, teria estendido, com anuência do governo, a prescrição aquisitiva também às terras particulares. Não foi assim. O que houve foi o ato prudente do Senador Jutahy Magalhães no sentido de tornar explícito aquilo que a alguns parecera suscetível de dúvida. É boa norma de Política do Direito alterar o texto legal sempre que, com razão ou não, possa dar lugar a interpretações conflitantes, merecendo, assim, aplausos a iniciativa do relator.

Jamais se pensou, com efeito, em excluir da usucapião especial os imóveis particulares, "numa proteção ao latifúndio", como afirmaente foi dito por um professor para quem o Estatuto da Terra é um

remédio para todos os males. A aplicação da lei às terras do domínio privado resultava de maneira explícita do Projeto governamental, cuja significação foi retorcida por alguns representantes do conservantismo cego às exigências de nosso tempo.

Na realidade, o texto primitivo afigura-se-me bastante claro quanto à sua extensão. Em primeiro lugar, porque o art. 1º, reduzindo de dez para cinco anos o prazo prescricional, manteve substancialmente a redação de um dispositivo que já figurava na Constituição de 1946, e passou a constar de outras leis, sempre se entendendo que a usucapião, em virtude de posse-trabalho, tem a maior amplitude.

Em segundo lugar, o fato do art 2º do projeto dizer que "usucação especial abrange as terras devolutas em geral" não exclui as particulares. Como ensina, entre outros dicionaristas, o mestre Aurélio, "abranger" quer dizer também "compreender" e "incluir", lembrando ele, a propósito, a célebre afirmação de Rui Barbosa: "Pus a ciência acima de todas as coisas, mas não afirmei que a ciência não possa abranger as coisas divinas".

Em terceiro lugar, a referência feita às terras devolutas, no art. 2º, representava mera especificação do artigo anterior, de caráter genérico, e tinha sua razão jurídica de ser, porquanto a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 67 do Código Civil (Súmula 340) é no sentido de que "os bens públicos não podem ser adquiridos por usucação". No caso específico, era necessário, por conseguinte, tratar das terras devolutas, o que não implicava a exclusão dos bens particulares...

Outro ponto que merece encômios no substitutivo apresentado, no Congresso Nacional, é quanto à clara determinação da situação do imóvel para processamento e julgamento da ação, embora já estivesse implícito no Código de Processo Civil. Mas, no caso de terras devolutas, não faltaria quem assim não o entendesse, declinando para outro foro, com intuições protelatórias. De outro lado, não há mal que se prefira introduzir no texto as disposições do Código de Processo Civil, a que o projeto do governo se limitava a se reportar, com a vantagem de ter sido fixado o prazo para contestar a ação a partir da intimação da decisão que declarar justificada a posse. Como foi bem observado pelo Presidente João Figueiredo, o Congresso Nacional agiu, no caso, com alta sensibilidade político-social, esclarecendo-lhe "quase pedagogicamente" o texto, bem como introduzindo disposições tendentes a superar qualquer dúvida que pudesse criar entraves à pronta e útil aplicação da lei.

Foi esse propósito pedagógico que levou nossos parlamentares a preferir a inclusão na lei especial dos dispositivos processuais a que o projeto governamental fazia apenas remissão. Dada a natureza da lei, de manifesto alcance popular, essa medida foi, sem dúvida, oportunista.

Finalidades da Lei n.º 6.969/81

Para completar estas notas de estudo, no que se refere ao con-

teúdo da Lei nº 6.969, o que me parece deva merecer maior apreço é o seu cunho operacional, por terem sido afastados, um a um, todos os óbices que emperram as ações gerais de usucapião, a começar pela clara determinação da incidência da nova lei sobre as "terras devolutas em geral", ressalvadas as exceções que no Congresso Nacional foram expressa e oportunamente determinadas.

Queda, pois, sem sentido, indagar se se trata de patrimônio devoluto originário ou derivado, desta ou daquela modalidade, prevenindo-se artimanhas comezinhas em processos possessórios. Um sentido de apego às realidades concretas anima e revigora a medida governamental, não sendo demais insistir neste ponto.

Do exposto já resultam os objetivos que o Poder Executivo teve em vista alcançar com a sua corajosa iniciativa, mas creio que será conveniente esclarecer, em sua plenitude, os escopos da usucapião especial.

Coincidindo a proposta governamental com diversos episódios de invasões de terras em várias regiões do país, prevaleceu a convicção de que o objetivo da lei seria superar tal estado de coisas, salvaguardando a situação dos posseiros que, além de morada habitual, houvessem tornado produtiva com seu trabalho área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares.

É claro que a usucapião especial pode ter essa função pacificadora eventual, mas a visão puramente conflitiva da lei não logra atingir o seu verdadeiro alcance, revelando conhecimento superficial da questão fundiária no Brasil.

Na realidade, um dos pontos mais delicados de nossa política territorial diz respeito à *falta de título de domínio do imóvel*, sobretudo no concernente a áreas não excedentes de 25 hectares, ou de módulo rural aplicável à espécie. Não se trata de glebas sujeitas a qualquer contrasteação, mas tão somente de imóveis cujos possuidores não tiveram meios de converter a sua posse em domínio, apesar de ser ela exercida durante anos e anos de forma mansa e pacífica.

Ainda recentemente, ao serem alagadas extensas áreas para a construção dos reservatórios de Ilha Solteira, Urubupungá e Itaipu, surgiram dificuldades para indenização de milhares de possuidores, cujos direitos por ninguém eram contestados, mas que viviam ao desamparo da titulação regular das terras ocupadas e tornadas produtivas.

Sendo sabido que sem título de propriedade não se tem acesso ao crédito bancário, ficando reduzido o exercício econômico dos direitos reais, bem se pode compreender a gravidade de tal situação, um fato generalizado em cujas raízes se oculta uma das mais aflitivas carências de nossas populações rurais. O alto significado deste problema avulta se lembrarmos que, segundo os resultados do último censo, a maior parte de nossa população econômica ativa (PEA) ain-

da se concentra no setor agrário, correspondendo a 13,1 milhões de pessoas.

Pois bem, a nova lei vem, sobretudo, ao encontro das situações irregulares suprarembadas, visando a saná-las. Representa, por tal motivo, um instrumento tanto de paz social como de desenvolvimento econômico, podendo cooperar para atenuar o êxodo rural que transporta e exacerba condições de miséria do campo para as cidades. Foi esse aspecto da questão, e é o essencial, que escapou a alguns críticos apressados, que imaginaram incontinenti uma infinidade de choques violentos nos sertões, invocando-os como argumentos *ad terrorem* contra o projeto de lei; ou induziu outros a considerá-lo dispensável e nocivo, por parecer-lhes bastantes e insubstituíveis as normas do Estatuto da Terra.

Mas, se a Lei nº 6.969 pode exercer papel tão benéfico, como o por mim apontado, caberia às autoridades responsáveis exercer uma função mediadora, não só tornando conhecidos dos posseiros os benefícios da lei, mas auxiliando-os a tirarem proveito dela. A essa ampla política apaziguadora, não deveriam ficar estranhas as próprias agências do Banco do Brasil S.A. e demais bancos oficiais, encaminhando os possuidores à regularização de seus títulos, ao invés de simplesmente negar-lhes financiamento sob alegação de falta de garantia real adequada. O decreto do Poder Executivo, a que se refere o § 3º do art. 4º da Lei nº 6.969, já poderia conter disposições visando a tão altos objetivos.

Podemos, portanto, concluir reconhecendo que a instituição da usucapião especial, longe de atender a situações transitórias e de emergência, surge como remédio eficaz em um país cuja história é marcada, e continua sendo assinalada, por contínuos processos de desbravamento e de conquista da terra, para integrá-la na economia rural.

Se lembrarmos, outrossim, que não há paz social verdadeira sem um sistema de propriedade estável, nem economia florescente onde não há plena segurança para os trabalhadores rurais, podemos concluir afirmando que a Lei nº 6.969 constitui uma salutar mudança de atitude no plano de nossa política fundiária.

Não se pense, todavia, que eu veja na Lei nº 6.969 um instrumento de per si bastante para resolver os nossos problemas agrários. Nesse sentido, seja-me lícita outra lembrança pessoal. Refiro-me às medidas por mim sugeridas, na qualidade de Secretário da Justiça, ao Governador Adhemar de Barros, para "planejamento agrário", consubstanciadas no Decreto Estadual nº 43.317, de 8 de agosto de 1963. Tinha este por fim realizar uma adequada atribuição das terras devolutas aos ocupantes, em função do critério "posse-trabalho"; mas, apesar do plano visado (plano que, em má hora, foi abandonado pelo Governo) era eu o primeiro a reconhecer que a *propriedade da terra, assegurada aos posseiros, implica uma série de providências complementares*. Nesse sentido, tecí as seguintes considerações:

"Se o Estado se limitar a distribuir lotes, ainda que dotados de valiosas benfeitorias, incorrerá no mesmo erro, cuja *causa mater* foi a falta de integração das pequenas propriedades em um sistema econômico unitário, capaz de atender aos problemas do crédito, da assistência tecnológica e mecânica, bem como por falta de correlação com a rede de interesses gerais da produção, o que só será possível condicionando-se a venda das terras à participação dos compromissários compradores nas cooperativas a serem instituídas, ou à efetiva obediência à orientação técnica do Estado. Por outro lado, a organização dessas "unidades integradas" permitirá vencer os inconvenientes de uma lavoura de mera subsistência, pondo os pequenos proprietários, graças ao sistema cooperativo, em condições de participar dos resultados de uma "empresa de produção", atendendo às crescentes necessidades do mercado consumidor, inclusive no tocante ao abastecimento de matérias-primas à indústria. A pequena propriedade deve, em suma, ser objetivamente considerada, tendo-se em igual conta as suas vantagens e deficiências, evitando-se os males do 'minifúndio'"³.

Penso que essas ponderações ainda não perderam atualidade, apesar de contemplarem hipótese diversa. Em ambos os casos, todavia, o que há de comum é a necessidade de medidas de assistência técnica e econômica, a fim de que a posse, juridicamente assegurada, também o venha a ser do ponto de vista existencial do desenvolvimento.

3. Cf. *Diretrizes da Política Agrária Paulista*. Imprensa Oficial do Estado, 1963. p. 12. Nesse estudo, à página 18, volta ao conceito de *posse-trabalho*.

Direito e poder na reflexão de Miguel Reale¹

1. Este trabalho é a versão revista de conferência pronunciada em 10/6/81 no seminário sobre a obra do professor Miguel Reale, promovido pela Universidade de Brasília. Retoma, com significativos acréscimos, a comunicação apresentada em outubro de 1980 no 1º Encontro Brasileiro de Filosofia do Direito, realizado em João Pessoa (PB).

2. REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 8. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1978. v. 1, p. 23.

3. LAFER, Celso. Saudação do bacharelando Celso Lafer. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, 60 (1): 361-4, 1965.

4. ARENDT, Hannah. Willing. In: _____. *The life of the mind*. New York, Harcourt, Brace Jovanovich, 1978. v. 2, p. 35-8, 169, 195-8.

1. Introdução

No prefácio à primeira edição de sua *Filosofia do Direito*, que é de 1953, Miguel Reale, ao reafirmar a sua posição — expressa em *Fundamentos do Direito*, que data de 1940 — de que o Direito não é uma pura abstração lógica ou ética, destacada da experiência social, reiterou, como lema, o seu propósito juvenil de “teorizar a vida e viver a teoria na unidade indissolúvel do pensamento e da ação”².

Sempre me causou impacto esta formulação de propósito que permeia todo o discurso de Miguel Reale, tanto que foi esse tema da oração com a qual o saudei, no segundo semestre de 1964, em nome de meus colegas — bacharelандos daquele ano da Faculdade de Direito da USP — quando ele recebeu o prêmio “Moinho Santista”, na categoria de Ciências Jurídicas. Naquela ocasião, numa quadra de intensos debates políticos, e procurando transcender a agenda do debate ideológico, tentei realçar a importância de um esforço que buscava amalgamar *logos* e *pragma*, e que não recusava enfrentar, no plano substantivo, as contradições entre pensamento e ação³. Dezesseis anos depois, nesta semana dedicada à obra de Miguel Reale, em boa hora promovida pela Universidade de Brasília, volto ao tema, que também, por afinidade intelectual e inquietação pessoal, continua a me seduzir.

Existe na tradição ocidental, como observou Hannah Arendt, um antagonismo latente entre o “eu que pensa” e o “eu que quer”. O tonus do *eu pensante* é a serenidade, a “tranquillitas animae” de Leibniz, que provém da “acquiescentia in se ipso” spinoziana, alcançável por meio de um entendimento com a ordem do mundo. O tonus do *eu que quer*, ao contrário, é a tensão, provocada pela desordem das coisas, tensão que só é superável pela ação, pois a força da vontade só se revela no projeto, voltado para o futuro, uma vez que a vontade, quando quer retrospectivamente, percebe a sua impotência⁴.

Em Miguel Reale, o tradicional antagonismo entre o *tonus* do *eu pensante* e do *eu que quer* — que motivou a célebre afirmação de Marx, de que era necessária não apenas a interpretação do mundo mas também a sua transformação — foi fecundo, e sobretudo enriquecedor, de sua reflexão. Acredito que isto se deve, entre outras coisas a duas que me parecem fundamentais: a primeira é uma inquietação permanente com as possibilidades do conhecimento que em Reale se traduziu, enquanto leitor de Kant, na presença da *razão*, enquanto idéia regulativa, ainda que histórica e socialmente condicionada. A segunda radica-se numa atitude *dialética*, voltada para a percepção dos contrários e dos contraditórios, que para ele se implicam numa relação de mútua complementaridade. Esta atitude dialética permitiu a Miguel Reale lidar com as ambigüidades da ação, incorporando-as na sua reflexão — reflexão motivada por sincero e kantiano desejo de conhecimento.

Observa, neste sentido, Renato Czerna, que toda compreensão da experiência, para Miguel Reale, tem como condição de possibilidade do conhecimento o princípio transcendental, na tradição que remonta ao criticismo de Kant. Entretanto, a correlação sujeito-objeto do criticismo de Kant, em Reale, é modificada pelo princípio dialético da polarização, que na interfuncionalidade indissolúvel da relação sujeito-objeto significa, em última análise, uma reinterpretação não-idealista do mais autêntico significado da doutrina de Kant. Daí uma visão imanentista da realidade, entendida como um dialético processo histórico cultural, que se insere no horizonte do racional⁵. É isto que, a meu ver, provoca um sempre presente parar para pensar aberto para o mundo que nos cerca e preocupado com o significado das coisas.

Esta combinatória de reflexão e ação, produto de uma inquietação básica, fundamentadora da personalidade de Miguel Reale, teve um efeito singular na sua obra e na qualidade de seu ensino, que ora desejo realçar.

Uma vida sem palavra e sem ação, argumenta Hannah Arendt, é uma vida morta para o mundo, pois deixa de ser uma vida vivida entre os homens. Com efeito, é através da palavra e da ação que os homens se distinguem, ao invés de serem apenas distintos uns dos outros, pois o ato humano primordial está na resposta à pergunta: "Quem sois?". A palavra e a ação desvendam o ser concreto, constituindo a modalidade específica por meio da qual os seres humanos aparecem uns em relação aos outros, não como objetos físicos, mas enquanto seres humanos. A palavra e a ação estão, por isso mesmo, intimamente relacionadas, existindo também uma evidente afinidade entre a palavra enquanto ação de falar e a revelação. Segundo Platão, na leitura de Hannah Arendt, a ação de falar — *lexis* — adere mais à verdade do que a *praxis*⁶, no desvendamento do ser, que surge no espaço da intersubjetividade.

Creio que o espaço de intersubjetividade privilegiado da palavra e da ação de Miguel Reale foi a grande sala de aula. Foi nela que, durante 40 anos, ele revelou a sua verdade, qual seja, a de que a Filosofia não é um simples "amor à sabedoria", mas, sim, como ele diz no fe-

5. CZERNA, Renato Cirelli. Esperienza e cultura in Miguel Reale. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*. 61 (4): 531-48, out./dez. 1979.

6. ARENDT, Hannah. *The human condition*. Chicago, The University of Chicago Press, 1958. p. 177-81.

7. REALE, Miguel. *Experiência e cultura*. São Paulo, Grijalbo, 1977. p. 278.

cho de *Experiência e Cultura*, seguindo a lição de Dante Alighieri, "uno amoroso uso de sapienza"⁷.

No magistério de Miguel Reale, o que impressionou a minha geração, bem como as que nos antecederam e nos sucederam no Largo de São Francisco, foi precisamente a sinceridade de sua "amorosa experiência de sabedoria". Daí a unanimidade do respeito que o cercou, durante todos estes anos, independentemente da natural divergência de posturas e de posições provocadas pela trajetória de uma vida pública complexa e multifacetada. No espaço da sala de aula, o que surgia de sua ação de falar — de sua *lexis* — era um dizer brilhante e forte, porque hauria a sua autenticidade numa amorosa aventura intelectual, na qual o empenho da sabedoria sempre transcendeu a finitude das contingências e das contradições da travessia, na dignidade do *nunc stans* de seu pensamento.

É da dignidade desta postura que emergiu a autoridade do magistério de Miguel Reale na Faculdade de Direito da USP. Autoridade, como se sabe, envolve um acatamento que se situa no campo da hierarquia, mas que não comporta o emprego da força, já que se baseia no respeito. É por isso mesmo complexo o fundamento deste tipo de relação assimétrica, cujo sentido, no entanto, pode ser captado pela origem etimológica da palavra autoridade, que deriva do verbo latino *augere* — aumentar, acrescentar. Com efeito, o que os alunos sentiam face ao dizer de Miguel Reale, na grande sala de aula — que só funciona bem como espaço intersubjetivo quando um professor tem autoridade — é que, de turma para turma, de geração para geração acadêmica, ele acrescentava serenamente à universalidade do seu pensar o produto de sua proposta e de sua tensão particular de "teorizar a vida e viver a teoria na unidade indissolúvel do pensamento e da ação". É por isso que ele se converteu — e este foi o melhor resultado do seu propósito juvenil — num *estadista da cultura*, que soube, inclusive, quando reitor da USP, preservar a sua universidade como um espaço aberto do pensamento, numa quadra da política brasileira pós-1964 particularmente obscurantista para a cultura e a sociedade civil.

A palavra *estadista* origina-se do verbo latino *stare* — estar, estar de pé, estar firme. Creio que nenhum tema seria mais esclarecedor da interação fecunda entre pensamento e ação na reflexão de Miguel Reale — e, portanto, das razões pelas quais a sua obra está firme e de pé — do que o tema das relações entre Direito e Poder. Com efeito, nada mais central para quem está preocupado com a ação do que o poder, e nada mais pertinente, no campo da Filosofia do Direito, enquanto objeto de investigação, do inter-relacionamento entre a serenidade do pensamento e a tensão da vontade, voltada para a ação, do que as contradições e ambigüidades que caracterizam as relações entre Direito e Poder na experiência jurídica. Daí a razão da escolha do objeto deste trabalho — Direito e Poder na reflexão de Miguel Reale — tema com o qual sinto ter especial afinidade, pois, como Reale, estou igualmente convencido, depois de alguns anos de estudo e ensino de Direito Internacional Público, de que: "Estão destinadas a insucesso todas as doutrinas que procuram eliminar do Direito o conceito de "poder", ou então tentam reduzir o poder a uma "categoria jurídica pura"⁸.

8. REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo, Liv. Martins, 1960. p. 97.

2. Importância do tema no pensamento jurídico-político moderno

O complexo das relações entre Direito e Poder é um dos grandes temas da reflexão jurídico-política. No mundo moderno, essa reflexão tem ligações muito estreitas com o aparecimento do Estado, que transformou o papel do Direito. De fato, o Direito deixou de ser, como era na Idade Média, um quadro de referências da política e passou a ser, com a sua crescente positivação pelo Estado — razão explicativa das doutrinas jurídicas estatalistas — um instrumento de governo⁹.

Daí a proximidade entre Direito e Estado e a nova importância da dicotomia Direito Público x Direito Privado, calcada na noção de poder. Daí também a razão pela qual os juristas e jusfilósofos, que vêm pensando a realidade jurídica na perspectiva do Direito Público, tênhiam sido tomados pela importância da existência do Estado como instituição e como poder. Na ótica do Direito, o Estado, como instituição e organização, significa, em última instância, um conjunto de normas (o ordenamento). Estas normas estabelecem competências que permitem o exercício do poder, inclusive o de criar e aplicar normas jurídicas¹⁰. De Hobbes e Rousseau, de Jhering, Austin e Jellineck, de Santi-Romano a Kelsen, esta é uma linha importante nas reflexões justifilosóficas.

No percurso intelectual de Miguel Reale, a primeira obra de maior ambição teórica é a *Teoria do Direito e do Estado*, cuja primeira edição é de 1940. Como o próprio título indica, a linha acima mencionada foi, desde o primeiro momento, uma preocupação de Miguel Reale, preocupação que teve, biograficamente, origem na sua participação nos embates políticos da década de 30 e que, naturalmente, se aprofundou, posteriormente, em função de seu contacto e de sua experiência com os problemas de governo.

Não é minha intenção examinar, neste trabalho, a obra de Reale que abrange os anos 30 e, portanto, a sua fase integralista. Diria apenas que esses trabalhos não podem ser ignorados, inclusive no plano substantivo, pois a análise do integralismo não se esgota na crítica intelectual e na resistência política a um movimento autoritário, de grande impacto na vida nacional. Com efeito, e como salientou Antônio Cândido, ao refletir sobre o clima intelectual da década de 30, a distância do tempo mostra que, para vários jovens, o integralismo foi mais do que a negatividade de sua dimensão política. “Foi um tipo de interesse fecundo pelas coisas brasileiras, uma tentativa de substituir a platibanda liberalóide por alguma coisa mais viva”¹¹.

Esta “coisa mais viva” amadurece, positivamente, em Reale, na sua obra, que se inicia em 1940, com a publicação dos já mencionados *Teoria do Direito e do Estado* e *Fundamentos do Direito*. Daí a razão da escolha do universo a ser estudado: a sua obra madura. Na análise, que a seguir proponho, meu objetivo é apresentar algumas notas sobre as suas reflexões a propósito das relações entre Estado, Direito e Poder na sua obra madura, tema que, como uma inquietação constante, fruto de seu propósito juvenil de “teorizar a vida e viver a teoria na unidade indissolúvel do pensamento e da ação”, permeia

9. POGGI, Gianfranco. *The development of the modern state*. Hutchinson, 1978. p. 72-3.
3. REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo, Liv. Martins, 1960. p. 199-242. LAFER, Celso. *Hobbes, o direito e o Estado moderno*. São Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo, 1980.

10. BOBBIO, Norberto. *Teoria della norma giuridica*. Torino, Giappichelli, 1958. p. 210.
_____. *Teoria dell'ordinamento giuridico*. Torino, Giappichelli, 1960. p. 61-7. _____. *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*. 2. ed. Milano, Ed. di Comunità, 1972. p. 60-1. _____. *Studi per una teoria generale del diritto*. Torino, Giappichelli, 1970. p. 169. _____. *Dalla struttura alla funzione*. Milano, Ed. di Comunità, 1977, p. 132-5, 165-215.

11. CANDIDO, Antonio. *Teresina, etc.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980. p. 139.

toda a sua elocubração. A minha leitura tem um cunho metodológico que se estende pelas seguintes passagens: na primeira, examino a sua postura filosófica; a seguir, tento esclarecer como essa postura se desdobra numa teoria geral do Direito, seja em termos de fontes, seja em termos de hermenêutica; depois, discuto o processo de institucionalização do poder, mostrando qual é, no mundo contemporâneo, segundo Reale, o papel axiológico e sociológico da legalidade, e, finalmente, concluo com um exame do significado de sua contribuição, no contexto atual, aos estudos sobre Direito, Estado e Poder.

3. Postura filosófica

A *Filosofia do Direito*, bem como *Experiência e Cultura*, de Miguel Reale, são propostas voltadas para o problema do conhecimento e da experiência, para o significado e o alcance histórico-temporal do ato gnosiológico, resultante do entrelaçamento entre o sujeito cognoscente e o objeto cognoscível. O seu tridimensionalismo específico, no campo do Direito e do Estado, por isso mesmo, contém uma postura epistemológica — a ontognosiologia jurídica. Esta o leva a ver o fenômeno jurídico como objetivamente tridimensional, na unidade integrante de seus três elementos: *fato*, *valor* e *norma*¹². Desta postura derivam consequências relevantes na apreciação de cada um desses elementos no estudo das relações entre o Direito e o Poder.

O *fato*, para Miguel Reale — como aponta Renato Czerna — não é um dado externo indiscutível e puramente empírico. A correlação funcional sujeito/objeto realça a contribuição do sujeito na constituição do objeto. Esta contribuição resulta de uma *atitude crítica*, da qual provém uma concepção funcional do fato em movimento. A rejeição de uma facticidade acrítica esclarece porque ele não se filia às correntes do “realismo político”, que reduzem o Direito e o Estado apenas a uma expressão de força — a força de uma decisão (decisão-nismo) — vendo o tema das relações entre Direito e Poder apenas à luz da efetividade das normas¹³.

Por outro lado, na perspectiva do *valor*, cabe dizer que o ato do conhecimento, para Miguel Reale, não é puramente lógico-formal, mas também estimativo, uma vez que existe um potencial axiológico na própria estrutura do conhecimento. Os valores deste potencial são históricos, tendo uma objetividade proveniente da totalidade do processo histórico que os põe em movimento. São características dos valores, para Miguel Reale, a sua *realizabilidade* na história e a sua *inexauribilidade* derivada da abertura, a cada momento histórico particular, ao pluralismo das possibilidades de expressão da atividade humana¹⁴. É o historicismo axiológico que explica, na obra de Reale, a razão pela qual ele não vê, no mundo atual, “poder duradouro que não se baseie sobre o consenso dos governados”, posto que os valores fundantes da democracia provêm de “um processo histórico incessante de integração de valores de convivência”, composto de vários legados.

São eles: (i) o legado da Grécia, ou seja, a “liberdade de pensar como pluralidade de pensar”; (ii) o de Roma, que se traduz na consciência dos valores autônomos do Direito como algo mais amplo do

12. REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 8. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1978. v. 2, p. 30.
_____. *Experiência e cultura*. São Paulo, Grijalbo, 1977. p. 278

13. REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 8 ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1978. v. 2, p. 553. CZERNA, Renato Cirell. Reflexões didáticas preliminares à tridimensionalidade dinâmica na “Filosofia do direito”. In: — Teófilo Cavalcanti (org.). *Estudos em homenagem a Miguel Reale*. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1977. p. 58-9. _____. *Ensaios de filosofia jurídica e social*. São Paulo, Saraiva, 1965. p. 159-98. D'ENTREVES, A. Passérin. *La notion de l'État*. Paris, Sirey, 1969. p. 9-11, 19-81.

14. CZERNA, Renato Cirell. Reflexões didáticas preliminares à tridimensionalidade dinâmica na “Filosofia do direito”. In: _____. Teófilo Cavalcanti (org.). *Estudos em homenagem a Miguel Reale*. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1977. v. 1, p. 204.

que a consciência da lei. Sem esta consciência dos valores autônomos do Direito, que permite afastar “a idéia do arbítrio”, observa Reale, “poderá existir ordem e disciplina, mas não existirá democracia”; (iii) o legado do *cristianismo*, representado pelo reconhecimento da igualdade da natureza humana independentemente dos particularismos dos invólucros políticos e sociais da cidadania; (iv) o legado do *liberalismo*, ou seja, a noção de Estado de Direito, na qual, graças ao constitucionalismo, a prudente distribuição de competências no âmbito do Estado enseja a fiscalização dos atos do Executivo, que evita o abuso do poder; e, finalmente, (v) o legado do *socialismo*, do qual se origina uma exigência de igualdade perante a vida e a cultura, entendida como direito reconhecido a cada homem de participar do “bem-estar social”, daquilo que a espécie humana, num processo coletivo, vai acumulando através do tempo¹⁵.

São estas constantes axiológicas no processo de integração dos valores de convivência — verdadeiro fio subjacente à reflexão de Miguel Reale sobre o *fundamento* das relações entre Direito e Poder — que o levam a tratar do assunto tendo como horizonte a legitimidade do poder e a justiça da norma.

Finalmente, quanto à *norma*, esta é apreciada *lato sensu* como uma expressão dialética que integra, em cada situação histórica, de maneira mais ou menos duradoura, mas nunca definitiva, fato e valor. Essa integração envolve uma escolha: a opção por um caminho dentre múltiplos caminhos possíveis. Tal escolha, que resulta da necessidade de um ato hierárquico de gestão, no processo de elaboração normativa, dá-se através da interferência decisória do poder¹⁶.

Nas palavras de Reale, “não surge norma jurídica sem ato decisório, mas também inexiste ato decisório absoluto, não condicionado, em maior ou menor grau, por um quadro de possibilidades normativas. Se será exagero afirmar-se que o poder não passa de um momento subordinado ao processo de objetivação normativa, não resta dúvida que não há poder que não seja condicionado pelo ‘plexo fático-axiológico’ de cada campo de relações sociais”¹⁷. Este processo, no qual a estimativa de *realizabilidade* dos valores revela o Reale preocupado com os limites possíveis da ação em cada situação particular, e a consciência da *inexauribilidade* dos valores, o Reale pensador ciente da finitude do homem concreto diante da História, evidencia-se, na experiência do Direito, num momento paradigmático: o da nomogênese jurídica. Por essa razão, pode-se dizer que a correlação essencial entre Direito e Poder transita, inicialmente, na reflexão de Miguel Reale, em termos de sua teoria geral do Direito, por uma análise das fontes.

4. Teoria Geral do Direito

4.1 Fontes

O tema das fontes do Direito é um dos problemas cruciais da reflexão jurídica. Em *O Direito como Experiência*, Miguel Reale propõe a substituição da teoria das fontes pela dos modelos jurídicos, tendo em vista a sua concepção tridimensional do Direito como o produto

15. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963. p. 224, 287.
_____. *Teoria tridimensional do direito*. 2. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1979. p. 79-89.

16. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963. v. 2, p. 546-57.
_____. *Filosofia do direito*. 8. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1978. v. 2, p. 546-57. FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. A noção da norma jurídica na obra de Miguel Reale. *Ciência e cultura*. 26 (2): 1011-6, nov. 1974.

17. REALE, Miguel. *O direito como experiência*. São Paulo, Saraiva, 1968. p. 197.

dialético inseparável do fato, do valor e da norma. Nas teorias clássicas das fontes formais e materiais, aponta ele, existe uma visão excessivamente comportamentalizada de fato, valor e norma, e também uma ótica *retrospectiva* e não *prospectiva* do Direito — que não capta as necessidade de mudança do Direito em sociedades em permanente transformação, como são as sociedades modernas, e que não atende também, poder-se-ia dizer, à inquieta vontade de ação inerente à proposta de vida de Miguel Reale.

Os modelos jurídicos estruturam-se, de acordo com Miguel Reale, graças à integração de *fatos* e *valores*, segundo *normas* postas em virtude de um ato de escolha. Este ato de escolha exprime uma função hierárquica de gestão da sociedade, necessária dada a multiplicidade possível de caminhos de integração, uma vez que inexiste verdade única, transpessoal e definitiva. O ato de escolha e de gestão, que impede a paralisia decisória e a entropia e permite a elaboração normativa, pode resultar de opções costumeiras, da vontade do legislador, da decisão do juiz ou de estipulações fundadas na autonomia da vontade¹⁸. Esse ato de escolha é, ontologicamente, um momento de poder, na experiência jurídica.

Com efeito, para ser dotada de validade objetiva, isto é, de efetividade para outrem (heteronomia), a norma, enquanto diretriz de conduta, requer — como se evidencia com clareza na experiência do Direito Internacional — o poder, ainda que descentralizado, como categoria de realizabilidade do Direito¹⁹.

Os modelos jurídicos, assim elaborados por meio da interferência decisória do poder, têm distintos índices de obrigatoriedade e áreas diversificadas de incidência. A sua *positividade* está correlacionada a uma graduação de poder. A soberania, como o poder de declarar, em última instância, a positividade do Direito, significa para Miguel Reale que o Estado, no mundo moderno, é o centro geométrico da positividade jurídica, sem prejuízo do pluralismo dos modelos jurídicos²⁰. Desta maneira, na sua reflexão sobre as fontes do Direito, que leva em consideração, sem dúvida, a sua prática de advogado militante, Reale dá conta da multiplicidade e da eventual e ambígua incoerência dos modelos jurídicos que a experiência jurídica vai elaborando em função de vários fatores. Tais modelos incluem os elaborados pelo Direito das Gentes, provenientes da necessidade de mútua colaboração dos Estados no âmbito internacional, e cuja positividade advém tanto da permanência da reciprocidade dos interesses que os motivaram, quanto da estruturação das relações entre ordem e poder, em cada momento histórico da vida da sociedade internacional.

Abrangem também os modelos derivados da estruturação do poder privado, seja os de alcance transnacional — como, por exemplo, a nova “lex mercatoria” da empresa multinacional, seja os de alcance transnacional e nacional, como os de poder de controle nas sociedades anônimas, tão bem estudados por Fábio Konder Comparato. Incluem, igualmente, os que resultam do desdobramento da ação intervencionista do Estado. Estes últimos, Miguel Reale examina-os em estudo recente, sugestivamente intitulado “O ‘Duplo’ do Estado”, no qual aponta os riscos e as contradições de uma dispersão

18. REALE, Miguel. *O direito como experiência*. São Paulo, Saraiva, 1968. p. 147-73. LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro*. 2. ed., São Paulo, Perspectiva, 1978. p. 19-58.

19. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963. p. 197.

20. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963. p. 220-2. —. *Teoria do direito e do Estado*. 2. ed., São Paulo, Liv. Martins, 1960. p. 302. —. *Estudos de filosofia e ciência do direito*. São Paulo, Saraiva, 1978. p. 35-51.

na ação governamental que ameaça o Estado, inclusive o brasileiro, enquanto centro geométrico da positividade jurídica²¹.

A norma posta pela interferência decisória do poder converte-se numa *intencionalidade objetivada*, pois, para Miguel Reale, "a norma jurídica é sempre uma medida racional ou teleológica de conduta ou de organização". A ação objetivante do poder, no campo do Direito²², requer um exame do ato interpretativo e do poder, posto que, para Reale, "à luz de um normativismo concreto, ato normativo e ato interpretativo são elementos que se co-implicam e se integram, não se podendo, senão por abstração e como linha de orientação da pesquisa, separar a regra e "a situação regulada"²³.

4.2 Hermenêutica

Toda época, aponta Miguel Reale, fixa as normas e os limites de sua exegese do Direito em função de valores culturais prevalecentes. É por essa razão que, por exemplo, no século XIX, à concepção do Estado Liberal não-intervencionista corresponde uma compreensão restrita e negativa da hermenêutica jurídica, compreensão essa substituída, no século atual, pelas exigências de uma nova hermenêutica, intervencionista como o Estado no século XX.

No mundo contemporâneo, as múltiplas e complexas intencionalidades objetivadas nas normas, postas pelo ato decisório do poder, estão sempre na dependência do ato interpretativo. Com efeito, é na situação específica regulada pela interpretação que se verifica o sentido concreto de que se reveste uma totalidade de sentidos possíveis, compreendidos nos diversos modelos jurídicos. Miguel Reale examina algumas das notas distintivas da hermenêutica contemporânea, por ele denominada interpretação estrutural. Para os propósitos deste trabalho, fixo-me apenas em duas: (i) os *limites objetivos do processo hermenêutico*, pois a atividade interpretativa tem a sua liberdade limitada pela fidelidade às intencionalidades objetivadas da norma; e (ii) a *natureza racional do ato interpretativo concreto*, pois os modelos jurídicos são entidades lógicas, válidas segundo exigências racionais, ainda que estas, na experiência jurídica, sejam as do razoável, que leva em conta fatos e valores²⁴.

As duas notas apontadas ligam-se à dimensão objetivante do poder no campo do Direito contemporâneo, que visa a reduzir o arbítrio, inclusive o do intérprete, em obediência ao princípio de racionalidade legal. Este, como observou Max Weber, é o tipo ideal de legitimidade que permeia a evolução dos padrões de autoridade no mundo moderno²⁵. Isto, em síntese, significa que o intérprete não pode apenas afirmar, mas deve igualmente justificar a sua decisão, prestando contas às partes e à comunidade da razoabilidade da sua tomada de decisão²⁶.

A dimensão objetivante do poder, colocada ao intérprete pela norma posta, não esgota, no entanto, a análise da relação entre Direito e Poder no momento da aplicação normativa. Toda norma, no momento em que é aplicada, sempre comporta mais de uma interpretação. O ato decisório da escolha e da opção por uma interpretação, ainda que fundamentado racionalmente e balizado pelos limites da hermenêutica estrutural, é também um ato de poder.

21. COMPARATO, Fábio Konder. *O poder de controle nas sociedades anônimas*. 2. ed., São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1977. REALE, Miguel. *O homem e seus horizontes*. São Paulo, Convívio, 1980. p. 149-57. RIGAUX, François. Pour un autre ordre international. In: _____. *Droit économique II*. Paris, Pedone, 1979. p. 288-337. LAFER, Celso. *Comércio e relações internacionais*. São Paulo, Perspectiva, 1977. p. 11-37, 65-88. _____. *O convênio do café de 1976*. São Paulo, Perspectiva, 1979. p. 7-69.

22. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963. p. 217.

23. REALE, Miguel. *O direito como experiência*. São Paulo, Saraiva, 1968. p. 247.

24. REALE, Miguel. *O direito como experiência*. São Paulo, Saraiva, 1968. p. 232 e 243. _____. *Estudos de filosofia e ciência do direito*. São Paulo, 1978. p. 72-82.

25. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963. p. 216-7. WEBER, Max. *On law in economy and society*. Ed. por Max Rheinstein. Trad. de Edward Schils. Cambridge, Harvard University Press, 1954.

26. FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Direito, retórica e comunicação*. São Paulo, Saraiva, 1973. p. 33-5.

A positividade de uma interpretação, assim como a positividade da norma, está ligada a uma graduação de poder. É por essa razão que a solução judicial de controvérsias no plano internacional é complexa, dada a distribuição individual de poder entre os Estados, e é por isso que, no âmbito interno, a prestação jurisdicional é uma dimensão da soberania. O Estado, ao avocar a si o poder de declarar em última instância a positividade de uma interpretação (por exemplo, por intermédio do Supremo Tribunal Federal), busca manter-se como o centro geométrico da positividade jurídica. Naturalmente, isto não exclui a possível pluralidade de interpretações e aplicações normativas previstas nos modelos jurídicos e admitidas pelo ordenamento jurídico estatal ou internacional, no contexto do "plexo fático-axiológico".

Esclareceria, neste sentido, que a dimensão ontológica da relação entre Direito e Poder, tanto no ato normativo, quanto no interpretativo, pode ser adequadamente apreendida por uma rápida referência às características do discurso jurídico, tal como as vem analisando Tércio Sampaio Ferraz Jr.

O discurso da experiência jurídica tem como objeto um *dubium* conflitivo. Este *dubium* é dialógico, tanto no momento que antecede a nomogênese jurídica — que são as diversas propostas normativas — quanto no momento que antecede a sentença — que são, como se pode entender, as alegações das partes em virtude do princípio do contraditório. O discurso, no entanto, converte-se, necessariamente, num monólogo pela interferência decisória do poder. Esta é a maneira pela qual o *dubium*, que é objeto do discurso jurídico, se converte num *certum*: na nomogênese jurídica, através da certeza da norma posta, caminho escolhido entre muitas propostas normativas possíveis, dadas, em cada circunstância histórica, pelo "plexo fático-axiológico"; na aplicação da norma, pela sentença revestida de autoridade de coisa julgada, que, no espectro das intencionalidades objetivadas pelas normas postas, representa também uma interpretação entre muitas possíveis, dadas pelo "plexo fático-axiológico". De fato, é da natureza do discurso jurídico pôr fim a um conflito, solucionando-o não por meio do caminho de mão única da evidência, que inexiste no campo das ciências humanas²⁷, mas, sim, terminando-o, num dado momento, através de uma decisão, seja sobre a norma que deve ser posta, seja sobre a sua interpretação. Essa decisão, para ter validade objetiva "*erga omnes*", exige, ontologicamente, o poder como categoria de sua realizabilidade²⁸.

5. O papel da legalidade e da legitimidade

Estes apontamentos sobre as relações entre Direito e Poder, na reflexão de Miguel Reale, não ficariam adequadamente balizados em seus contornos, se referência não fosse feita também à dimensão deontológica do problema, ou seja, à aspiração de que o poder, no mundo contemporâneo, subordine-se ao Direito. Efetivamente, no jogo da dialética de implicação e polaridade, que governa a reflexão de Miguel Reale, valor e realidade pressupõem-se em relação de mútua complementaridade. Daí a importância de um exame da imbricação entre o plano ontológico e o sociológico (o poder como categoria

27. LAFER, Celso. *Ensaios sobre a liberdade*. São Paulo, Perspectiva, 1980. p. 25-30.

28. FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Direito, retórica e comunicação*. São Paulo, Saraiva, 1973. p. 33-5

A Ciência do Direito. São Paulo, Atlas, 1977. p. 87-103.

29. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963. v. 2, p. 365. _____. *Teoria tridimensional do direito*. 2. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1979. p. 67-77.

30. REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo, Liv. Martins, 1960. p. 76-7.

31. KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. New York, Russel and Russel, 1961. p. 112-4. _____. *The pure theory of law and state*. 2. ed. Berkeley, University of California Press. p. 195-8. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963. p. 220-35. _____. *Filosofia do direito*. 8. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1978. p. 465-9.

32. BOBBIO, Norberto. *Studi per una teoria generale del diritto*. Torino, Giappichelli, 1970. p. 175-97. HART, H.L.A. *The concept of law*. New York, Oxford University Press, 1961. p. 77-96. LAFER, Celso. *Hobbes, o direito e o Estado moderno*. São Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo, 1980. p. 31-3.

33. BOBBIO, Norberto. *Teoria della norma giuridica*. Torino, Giappichelli, 1958. p. 211-2. _____. *Studi per una teoria generale del diritto*. Torino, Giappichelli, 1970. p. 83. LAFER, Celso. *Ensaios sobre a liberdade*. São Paulo, Perspectiva, 1980. p. 58-9. REALE, Miguel. *Política de ontem e de hoje*. São Paulo, Saraiva, 1978. p. 77-89.

de realizabilidade do Direito) e o plano deontológico, o qual, no caso, para os efeitos deste trabalho, poderia ser resumido em torno da legitimidade da aspiração ao Estado de Direito²⁹.

Desde a *Teoria do Direito e do Estado*, vem Miguel Reale se preocupando com os processos de institucionalização progressiva do poder. Uma das dimensões desse processo é a sua jurisfação, ou seja, a juridicidade progressiva de que se reveste o poder, no mundo contemporâneo³⁰. A jurisfação, que não anula, evidentemente, o poder, pode ser analisada recorrendo-se ao que Kelsen chamou de princípio dinâmico do Direito, em virtude do qual as normas são conhecidas, identificadas e qualificadas como jurídicas pelo modo como são produzidas³¹.

Num ordenamento que obedece ao princípio dinâmico, que por sua vez corresponde, sociologicamente, às necessidades de contínua adaptação dos modelos jurídicos às realidades em permanente transformação, o fundamental não é o estudo das assim chamadas *normas primárias*, que são as que prescrevem, proscrevem, estimulam ou desestimulam comportamentos e que têm como destinatários os membros de uma sociedade. Na experiência jurídica das sociedades modernas, ao contrário do que ocorria — e ocorre — nas sociedades tradicionais, as normas primárias estão em contínua e rápida mudança. É por essa razão que, do ponto de vista da jurisfação do poder, o importante é o exame das *normas secundárias*, isto é, das normas sobre normas, que são, basicamente, as que tratam, ou da produção das normas primárias, ou do modo como estas são aplicadas. É através da existência, do acatamento e da permanência institucional das normas secundárias que se disciplina a interferência decisória do poder, no momento ontologicamente conclusivo, da criação e aplicação do Direito³².

De fato, uma das maneiras de se assinalar a conversão do Estado absolutista e arbitrário num Estado de Direito é a extensão progressiva do Direito, da base para o vértice da pirâmide jurídica, isto é, dos governados para os governantes. Tal processo, que marca a passagem e a substituição da decisão arbitrária pela decisão juridicamente controlada e disciplinada, é uma das conquistas da técnica do Estado de Direito e da reflexão liberal. É através das normas secundárias, que têm como destinatários os que exercem o poder, que se jurifaz o poder. É por isso que se pode dizer, com Bobbio, que a legalidade é uma *qualidade do exercício do poder*, uma vez que impede a *tyrannia quoad exercitium*, interessando, por isso mesmo, antes aos governados do que aos governantes³³. Por interessar aos governados é que a aspiração deontológica da subordinação do poder ao Direito representa um dos ingredientes do consenso, fundamento da dimensão ontológica da relação entre Direito e Poder no mundo contemporâneo.

O consenso, enquanto processo público e coletivo de legitimação do poder, cresce, evidentemente, na medida em que as normas secundárias de criação e aplicação do Direito são tidas como justas pela comunidade, através do modo como atendem às múltiplas e conflitantes aspirações e reivindicações de seus membros. De fato,

34. BARBÈ, Carlo. *Appunti per una teoria della legittimazione*. Torino, Giappichelli, 1973. p. 41-2. LAFER, Celso. *Hannah Arendt - Pensamento, Persuasão e Poder*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. p. 35-8. A LEGITIMIDADE na perspectiva histórica; comentários. Universidade de Brasília. In: *Encontros internacionais da UnB*. Brasília, 1980. p. 319-25.

35. D'ENTRÈVES, A. Passérin. *La notion de l'État*. Paris, Sirey, 1969. p. 9-12.

36. BOBBIO, Norberto. *Giusnaturalismo e positivismo giurídico*. 2. ed. Milano, Ed. di Comunità, 1972. p. 60-1.

na legitimação do poder existem os legitimados e os legitimantes. A legitimação é fruto da interação entre governantes e governados, que resulta da concordância com um curso comum de ação em virtude de um incessante processo de integração dos valores de convivência. O “pacto social” exprime esta concordância, quando faz atuar, num dado momento histórico, os valores delineados como modelo de vida pela comunidade³⁴. Na evolução das sociedades contemporâneas, esta correspondência transita pelas normas secundárias, examinadas não apenas na sua dimensão abstrata e lógica, como o fazem Kelsen e Hart, mas também em função do seu conteúdo concreto. Com efeito, é pela proposta de estudo de seu conteúdo concreto que o historicismo de Miguel Reale, atento aos legados axiológicos que fundamentam a democracia, no jogo de sua dialética de implicação e polaridade, capta *ser* e *deve ser*, dimensão deontológica de um lado, e dimensão ontológica e sociológica de outro, nas relações entre Direito e Poder.

6. Conclusão

A. Passérin d'Entrèves, no seu importante livro sobre o Estado, encarado na perspectiva das relações entre o Direito e o poder, distingue três aspectos do Estado: (i) o Estado como força, que é o ponto de vista do “realismo político”; (ii) o Estado como “poder” *stricto sensu*, isto é, como uma força qualificada pelo Direito, força submetida à lei, que é a perspectiva da teoria jurídica e do normativismo abstrato; e, finalmente, (iii) o Estado como autoridade, graças à qual a força, legalizada enquanto poder, se legitima³⁵. Há, portanto, na reflexão de Passérin d'Entrèves, uma perspectiva tridimensional, pois a força corresponde ao fato, o poder à norma e a autoridade ao valor.

Por outro lado, Norberto Bobbio, ao examinar os diversos campos da Filosofia do Direito, lembra que, na verdade, eles são três: (i) a reflexão sobre a reforma e a transformação da sociedade orientada por certos valores, como a liberdade, a ordem, a igualdade, o bem-estar. É a Filosofia do Direito concebida como Filosofia Política e Teoria da Justiça, ou seja, como *Deontologia*; (ii) a análise e a definição de noções gerais, que todos os ordenamentos jurídicos contêm e que permitem delimitar o campo do Direito, distinguindo-o de outros, como, por exemplo, a Moral — é a Filosofia do Direito encarada como Teoria Geral do Direito, ou seja, *Ontologia*, que examina temas como validade, eficácia, direito subjetivo etc.; e, por fim, (iii) o estudo do Direito enquanto fenômeno de controle social; é a Filosofia do Direito vista como *Sociologia Jurídica*.

Bobbio também menciona um quarto campo, que seria o da *Metodologia Jurídica*, que vem tendo, hoje em dia, grande desenvolvimento, sobretudo na área da *linguagem* do Direito, lembrando ele a escola da “Nouvelle Rhétorique”, que renovou a lógica e a epistemologia da experiência jurídica³⁶. Este quarto campo, no entanto, ou é fruto de uma prévia atitude epistemológica, ou se desdobra enquanto área da Teoria Geral do Direito. É por isto que se pode concluir que, também na perspectiva de Bobbio, existe uma visão tridimensional da Filosofia do Direito, pois a Deontologia corresponde ao valor, a Onto-

37 REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. 2. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1979. p. 28-30.

38. REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo, Liv. Martins, 1960. p. 346.

39. REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo, Liv. Martins, 1960. v. 2, p. 345. _____. *Filosofia do direito*. 8. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1978. v. 2, p. 557.

logia à norma e a Sociologia Jurídica ao fato³⁷. Daí a conclusão de Miguel Reale, no sentido de apontar que todo conhecimento do Direito e do Estado "é necessariamente tridimensional: o que se verifica em cada âmbito particular de estudo é apenas o predomínio vetorial de um dos três fatores, distinguindo-se cada indagação pelo sentido de seu desenvolvimento³⁸.

Existe, no entanto, do ponto de vista de uma reflexão sobre o poder, um risco na tridimensionalidade articulada sem interconexões mais profundas. De fato, este tipo de articulação não é o mais propício para captar a dimensão problemática de que se revestem o Estado e o Direito num mundo como o atual, assinalado pelos dilemas da necessidade de compatibilizar as estruturas jurídicas e políticas com as aspirações quotidianas da convivência humana.

Na perspectiva tridimensional, articulada apenas de maneira sistemática, o poder tende a ser encarado: ou (i) como um dado externo à norma — que é atitude freqüente nas correntes positivistas; ou (ii) como um dado independente da norma — que é atitude freqüente na Ciência Política ou na Sociologia Jurídica; ou, ainda, (iii) como meio para se alcançar a norma desejável — que é atitude freqüente na Deontologia. Daí a relevância da passagem de um tridimensionalismo abstrato para um tridimensionalismo concreto, tal como propõe Miguel Reale, que internaliza o poder na norma. Em virtude de sua postura metodológica — o quarto campo mencionado por Bobbio, aqui entendido como Epistemologia — introduz ele o problema do poder no sistema do Estado e do Direito, inclusive o privado, problematizando-os de uma forma aberta. Bastaria, aliás, lembrar, na área do Direito Privado, a título de ilustração, os dilemas dos sistemas de poder de controle na sociedade anônima. Com efeito, é isto que ele esclarece, de maneira geral, ao iluminar as modalidades por meio das quais, num dado momento, os dilemas do enlace fático-axiológico convertem-se num sistema de normas e de sua aplicação, por meio da mediação do poder³⁹. Entretanto, este sistema, ao ser governado por uma dialética de implicação e polaridade, nunca é fechado, mas, sim, aberto nas suas transformações e aplicações aos dilemas suscitados pela cisão entre as estruturas, as aspirações de convivência e as realidades cambiantes do poder.

Foi isto que tentei esboçar neste trabalho, partindo, em primeiro lugar, de uma análise de sua posição filosófica (a ontognosiológico-jurídica); vendo, a seguir, como ela se desdobra numa teoria geral do Direito, seja em termos de fontes (os modelos jurídicos), seja em termos de hermenêutica (a interpretação estrutural); concluindo, afinal, pelo exame do papel das normas secundárias no processo de jurisfação do poder. Nesta última passagem, tentei esclarecer como, no jogo da dialética de implicação e polaridade, ser (ontologia do poder) e dever ser (deontologia do poder) se entrelaçam em relação de mútua complementaridade.

Para concluir, direi que este esquema, quase que descarnado na descrição das etapas analíticas, das relações entre Estado, Direito e Poder, na obra de Reale, só adquire a sua dimensão exata de conteúdo a partir da distinção de Dilthey entre o explicar e o compreender.

40. REALE, Miguel. *Experiência e cultura*. São Paulo, Grijalbo, 1977. p. 69-70, 172-3.
- CZERNA, Renato Cirelli. *Experiência e cultura in Miguel Reale*. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 61 (4): 531 - 48, out./dez., 1979.
41. REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 8. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1978. v. 1, p. 240-56.
42. ARENDT, Hannah. Comprehension et politique. *Esprit*, (42): 66-79, jun., 1980.
43. REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 8. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1978. v. 1, p. 228-30. SPRANGER, Edward. *Formas de vida*. Trad. Ramón de la Serna. Buenos Aires, Rev. de Occidente Argentina, 1946.
- BOBBIO, Norberto. *Giusnaturalismo e positivismo jurídico*. 2. ed., Milano, Ed. di Comunità, 1972. p. 43-6.

Com efeito, o culturalismo, que é uma das importantes matrizes do pensamento de Miguel Reale, diferencia o *explicar* — a busca dos nexos necessários de antecedente e consequente, aptos a esclarecer a estrutura dos fatos — e o *compreender*, que envolve o explicar, na totalidade dos seus fins, esclarecendo as suas conexões de sentido⁴⁰. Daí a recusa do positivismo, que busca dissolver a Teoria do Conhecimento numa Teoria da Ciência, bem como a rejeição do divórcio kantiano entre razão pura e razão prática, que compromete — no entender de Miguel Reale — “a verdade em germe na Filosofia Crítica, que é a originalidade do espírito como síntese “a priori” transcendental, que condiciona tanto a explicação da natureza como a compreensão da História”⁴¹.

A compreensão, como se sabe, é um processo complexo e sem fim porque tem como objetivo, ao buscar sentido, ajustar-nos à realidade e reconciliar-nos com as nossas ações e as nossas paixões. Esta busca de sentido — ao contrário do raciocínio lógico matemático, que é uma aptidão humana interna, do homem na sua singularidade — exige o senso comum, ou seja, a percepção do Outro, no mundo compartilhado da intersubjetividade⁴². O Direito e o Poder existem no campo da intersubjetividade de um mundo em comum. Por esse motivo, são fenômenos que não podem ser captados, no seu perfil próprio, pelo “homo theoreticus” da reflexão de Spranger, que vive no mundo abstrato das leis da objetividade. Nisso reside, talvez, a razão pela qual as maiores contribuições à Filosofia do Direito contemporânea tenham como origem juristas com interesses filosóficos e não-filósofos com curiosidade jurídica. Por outro lado, o “homo politicus”, fustigado pela vontade, voltada para o futuro das razões inflexíveis de poder, raramente tem tempo para parar e pensar, traduzindo numa obra intelectual o seu esforço de compreensão particular da situação em que se movimenta⁴³.

O entendimento amplo do Direito exige, por isso mesmo, um tipo complexo de personalidade, que obedece a uma combinatoria mista de polarizações valorativas, interessadas tanto na teoria, quanto na prática. A proposta de Reale de “teorizar a vida e viver a teoria” representa, precisamente, uma combinatoria mista de polarizações valorativas, aptas a lidar com o inter-relacionamento entre Direito e Poder. Daí a razão pela qual, a partir de um núcleo de idéias básicas — a tridimensionalidade específica — que conferem coerência à sua pesquisa, vem ele, através de aproximações sucessivas, buscando esclarecer, no processo complexo e sem fim da compreensão, as relações entre Direito e Poder. Estas relações, por não se assinalarem pela univocidade, são irredutíveis a uma categoria pura — a uma sintaxe.

Comportam, no entanto, uma semântica e uma pragmática. Estas, na reflexão de Reale, guiadas pela razão enquanto idéia regulativa, ainda que histórica e socialmente condicionada, conjugam-se pela gramática do historicismo axiológico e pela dialética de implicação e polaridade, ambas conduzidas pelo horizonte aberto da noção jurídica de legitimidade, entendida como uma ponte civilizatória entre o poder e o medo, sem o qual a vida, na sociedade humana, perde a sua dignidade.

Bibliografia

1. ARENDT, Hannah. Comprehension et politique. *Esprit*, (42): 66-79, jun. 1980.
2. _____. *The human condition*. Chicago, The University of Chicago Press, 1958.
3. BARBÉ, Carlo. *Appunti per una teoria della legittimazione*. Torino, Giappichelli, 1973.
4. BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione*. Milano, Ed. di Comunità, 1977.
5. _____. *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*. 2. ed., Milano, Ed. di Comunità, 1972.
6. _____. *Studi per una teoria generale del diritto*. Torino, Giappichelli, 1970.
7. _____. *Teoria della norma giuridica*. Torino, Giappichelli, 1958.
8. _____. *Teoria dell'ordinamento giuridico*. Torino, Giappichelli, 1960.
9. CANDIDO, Antonio. *Teresina, etc*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
10. COMPARATO, Fábio Konder. *O poder de controle nas sociedades anônimas*. 2. ed. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1977.
11. CZERNA, Renato Cirelli. *Ensaio de filosofia jurídica e social*. São Paulo, Saraiva, 1965.
12. _____. Esperienza e cultura in Miguel Reale. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*. 61 (4): 531-48, out./dez. 1979.
13. _____. Reflexões didáticas preliminares à tridimensionalidade dinâmica na "Filosofia do Direito". In: — Teófilo Cavalcanti (org.). *Estudos em homenagem a Miguel Reale*. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1977.
14. D'ENTRÈVES, A. Passèrin. *La notion de l'État*. Paris, Sirey, 1969.
15. FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *A ciência do direito*. São Paulo, Atlas, 1977.
16. _____. *Direito, Retórica e Comunicação*. São Paulo, Saraiva, 1973.
17. _____. A noção da norma jurídica na obra de Miguel Reale. *Ciência e Cultura*. 26(2): 1011-6, nov. 1974.
18. HART, H.L.A. *The concept of law*. Nova York, Oxford University Press, 1961.
19. KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Trad. de Anders Wedberg. Nova York, Russel and Russel, 1961.
20. _____. *The pure theory of law and state*. 2. ed., Trad. de Max Knight. Berkeley, University of California Press, 1967.
21. LAFER, Celso. *Comércio e relações internacionais*. São Paulo, Perspectiva, 1977.
22. _____. *O convênio do café de 1976*. São Paulo, Perspectiva, 1979.
23. _____. *Ensaios sobre a liberdade*, s.n.t.
24. _____. *Hannah Arendt — Pensamento, Persuasão e Poder*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
25. _____. *Hobbes, o direito e o Estado moderno*. São Paulo. Associação dos Advogados de São Paulo, 1980.
26. _____. Saudação do bacharelando Celso Lafer. *Revista da Faculdade de Direito da USP*. São Paulo, 60(1): 361-64, 1965.
27. _____. *O sistema político brasileiro*. 2. ed. São Paulo, Perspectiva, 1978.
28. _____. A LEGITIMIDADE na perspectiva histórica; Comentário. Universidade de Brasília. In: *Encontros internacionais da UnB*. Brasília, 1980.
29. POGGI, Gianfranco. *The development of the modern state*. SL, Hutchinson, 1978.

29. _____. A LEGITIMIDADE na perspectiva histórica; Comentário. Universidade de Brasília. In: *Encontros internacionais da UnB*. Brasília, 1980.
30. POGGI, Gianfranco. *The development of the modern state*. SL, Hutchinson, 1978.
31. REALE, Miguel. *O direito como experiência*. São Paulo, Saraiva, 1968.
32. REALE, Miguel. *Estudos de filosofia e ciência do direito*. São Paulo, Saraiva, 1978.
33. REALE, Miguel. *Experiência e cultura*. São Paulo, Grijalbo, 1977.
34. REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 8 ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1978.
35. REALE, Miguel. *O homem e seus horizontes*. São Paulo, Convívio, 1980.
36. REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963.
37. REALE, Miguel. *Política de ontem e de hoje*. São Paulo, Saraiva, 1978.
38. REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo, Liv. Martins, 1960.
39. REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. 2. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1979.
40. RIGAUX, François. Pour un autre ordre international. In. *Droit économique – II*. Paris, Pedome, 1979.
41. SPRANGER, Edward. *Formas de vida*. Trad. Ramón de la Serna. Buenos Aires, Rev. de Occidente Argentina, 1946.
42. WEBER, Max. *On law in economy and society*. Ed. por Max Rheinstein. Trad. de Edward Schils. Cambridge, Harvard University Press, 1954.

Marcílio Marques Moreira, ex-diplomata, professor universitário, freqüente conferencista no Brasil e no exterior, autor de livros e artigos e também administrador de grupo financeiro privado nacional.

Marcílio Marques Moreira

O Brasil no mercado financeiro internacional

1. Premissas

Antes de examinar a própria temática da dívida externa, cabe iniciar com algumas *premissas*.

A primeira, que o Brasil é, e continuará sendo, *importador líquido de poupanças externas* — e o foi desde a Independência. Da mesma maneira que nós tivemos, como dizia João Camillo de Oliveira Torres, governo antes de ter povo, nós assumimos dívida antes de ter conquistado a independência política e econômica.

A internação de poupanças externas tem assumido formas diferentes, às vezes ingressando no país como *investimentos diretos*, às vezes em forma de *financiamentos*. Essa variação tem ocorrido tanto em função de opções nossas, como em função de flutuações do próprio mercado internacional. Às vezes, preferimos o endividamento, outras vezes, privilegiamos o investimento direto; às vezes, o mercado internacional prefere financiar-nos, outras, investir aqui. É da confluência desses interesses que, num momento ou em outro, sobressaem afluxo de investimentos ou acumulação de endividamento.

É mesmo possível traçar uma periodização desses movimentos pendulares, distinguindo o comportamento das diversas décadas recentes. Os capitais internacionais no pós-guerra, sobretudo os privados, preferiram, até começo de 70, quando ocorreu o choque do petróleo, vir em forma de investimentos diretos. A *grosso modo*, a década dos 50 correspondeu a um esforço desses investidores externos para pular barreiras alfandegárias; na década dos 60, o interesse principal parece ter sido o de procurar mão-de-obra mais barata, além de participação em mercado de grande potencial; na década dos 70, as empresas já tinham estratégia mais diversificada, correspondente à transnacionalização da economia mundial que estava ocorrendo. Em meados dessa década, após o choque do petróleo, houve marcada intensificação dos fluxos financeiros em forma de endividamento.

Do lado brasileiro, nos anos 50, sobretudo no período Juscelino Kubitschek, preferimos os investimentos diretos, mesmo aqueles na forma da Resolução nº 113, que regulava o internamento de equipamentos, inclusive usados. Assim, foi instalada no país a indústria automobilística, bem como a de muitos bens duráveis de consumo. Na década de 60, à época em que foi promulgada a lei nº 4.131 (1962), a chamada lei de remessas de lucros, a preferência brasileira pelo endividamento era nítida. Argumentava-se ser preferível pagar juros a acolher no país investidores externos, que procurariam participar das decisões internas e disputar parcela do poder econômico.

Aquela preferência sobreviveu às mudanças de 64 e até se acentuou em alguns casos; exemplo foi o acordo que havia sido rubricado, em maio de 1963, sobre a compra das empresas concessionárias de serviços de eletricidade de propriedade americana, do grupo AMFORP. Havia sido negociada cláusula pela qual os vendedores se obrigavam a reinvestir no país parcela do montante global. Em 1964, o acordo foi rerratificado, com uma mudança importante, a de que aquele reinvestimento direto fosse transformado em dívida, alongando-a de 25 para 45 anos. A opção financeira não foi, em geral, abrangente e procurou-se atingir posição balanceada entre financiamentos e investimentos diretos. Para estimular estes, promoveu-se, pouco depois, a uma revisão, pela lei nº 4.390 da de nº 4.131 — flexibilizando-a sem transfigurá-la — e celebraram-se o Acordo de Garantias de Investimentos com os Estados Unidos e tratados de tributação com muitos países exportadores de capital.

Fase nova iniciou-se em 73-74, à época em que o euromercado, que começava a expandir-se, recebeu enorme injeção de petrodólares. Para assegurar a aplicação rentável e sem delongas desses recursos, o mercado internacional passou a privilegiar o fluxo financeiro, em vez do de investimentos diretos. Tanto assim, que a entrada de investimentos diretos para o Brasil, desde então até agora, tem correspondido a apenas algo entre 10 a 20% do ingresso das poupanças externas. Esta relação, em empresa privada, seria considerada desequilibrada, se comparado capital de risco com capital de empréstimo.

O fluxo financeiro, em contraste, foi muito expressivo. Toman-do apenas o período de 74 a 79, quer dizer, cinco anos, ingressaram no país 35 bilhões de dólares, líquidos. Embora levando em conta que estamos falando de moedas em tempos diferentes, é interessante lembrar que todo o Plano Marshall envolveu 25 bilhões de dólares e a Aliança para o Progresso, se tivesse sido realizada como concebida, abarcaria transferência em 10 anos, sob todas as formas públicas e privadas, de investimentos diretos ou financeiros, de apenas 20 bilhões de dólares; mesmo deflacionando-se o dólar, a comparação é impressionante. Mecanismo de mercado, no caso o mercado das euromoedas, produziu, de fato, *um dos mais importantes fluxos de transferência financeira ocorridos no período de pós-guerra*, comparável ao volume do Plano Marshall¹. Tratava-se, de fato, da contramão financeira do enorme deslocamento real, e monetário, ocorrido em favor dos países exportadores de petróleo, que impuseram ao mercado uma espécie de imposto sobre o consumo de combustíveis. Como os sistemas internacionais de pagamento tendem a um equilí-

1. Desenvolvi o tema em conferência no Banco Central, em outubro de 1978, publicada na coletânea de ensaios meus reunidos em *De Maquiavel a San Tiago*. Brasília, Universidade de Brasília, 1981. p. 113-30.

brio, a esse deslocamento em direção dos países da OPEP correspondeu movimento inverso, quer através de importações acrescidas, quer através de transferência compensatória de haveres financeiros, para custear os déficits dos balanços de pagamento. *Era a reciclagem dos petrodólares.*

2. O endividamento externo

O Brasil, por sua vez, apercebendo-se de que havia emprestadores potenciais, candidatou-se a tomador desses recursos, a fim de financiar o pagamento daquele imposto e, dessa maneira, ganhar tempo para promover os ajustamentos necessários. Foi política bastante consciente: naquela época os juros nominais eram muito mais baixos do que hoje e, sobretudo, os juros reais, ao menos até 1980, oscilaram de 0 a 3%. Se se considerar que a taxa média de retorno interno dos investimentos no Brasil gira em torno de 15% reais², vê-se que havia nítida margem positiva, isto é, *ganho líquido em termos de valor presente*. Portanto, o endividamento foi opção inteligente, às taxas de juros reais prevalecentes, passando os fatores críticos a serem a boa destinação dos recursos recebidos, canalizando-os não para financiar o consumo, mas, sim, investimentos prioritários, e a oportunidade e extensão dos ajustamentos (a alternativa do endividamento pode anestesiar a vontade de introduzir as correções adequadas) às novas realidade econômicas: escolha, acertada em termos de aplicação em projetos de rentabilidade interna comprovada, em termos de estratégia macroeconômica, assim como em termos de geração de produtos que se possam exportar para pagar o serviço daquele endividamento, ou que se deixem de importar.

Evidentemente, a irrupção do segundo choque do petróleo e a brusca elevação das taxas de juros internacionais mudaram a situação; hoje em dia, nos Estados Unidos, as taxas reais de juros giram em torno de 7%, nível inédito comparado com a taxa histórica para aquele país, que tem sido calculada em cerca de 2 a 3%. De modo que a dívida, ao novo custo, passou a ser alternativa bem menos atraente, exigindo, daqui por diante, seleitividade ainda mais rigorosa. Esperase, é verdade, que os juros reais decresçam, mas a maioria dos analistas prevê que não descem abaixo de 3% reais. A década de 80, portanto, significaria não só o início de um ciclo econômico da *energia cara*, mas também do *dinheiro caro*. Acresce lembrar que juros nominais altos criam, sobretudo, problemas de *fluxo de caixa*³, enquanto que juros reais elevados atingem a própria *rationale* de contar-se, ou não, com uma alavancagem de recursos de terceiros.

3. O endividamento e a "Nova Ordem Econômica Internacional"

Quanto ao dilema "negociação versus confronto", proposto por alguns estudiosos do tema, aqui e em outros países devedores, notadamente no México (cuja dívida externa está perto de atingir a brasileira em dimensão absoluta e que, portanto, em termos relativos, a ultrapassa), reflete dicotomia espúria, pois, se a negociação parece constituir o único caminho que evita a ruptura, sempre estéril em re-

2. É a estimativa de A. C. Pastore, baseada em estudos de Langoni e Bacha. Cf. Comentários. In: *Estudos sobre o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, BNDE, 1977. p. 42. No mesmo sentido, o argumento de Millard Long e Franck Veroso. *The debt-related problems of non-oil less developed countries*. In: *Economic development and cultural change*, 2º (3): p. 514-5, Apr. 1981.

3. Isto significa um encurtamento, de fato, do prazo dos empréstimos, pois a diferença entre o juro nominal e o juro real corresponde a uma antecipação, não prevista, da tabela de amortizações.

sultados duradouros, a negociação necessariamente se impõe, para atender aos interesses dos devedores, a partir de uma posição legítima de força, o que, em termos de tática, pode incluir posições de firmeza, uma vez respeitadas as regras do jogo do *forum* em que for realizada. Assim, do momento em que o país resolveu recorrer ao mercado internacional privado de capitais para custear suas necessidades financeiras externas e que combate o protecionismo comercial por atentar contra o princípio de livre competição, não pode, simultaneamente, acolher ideologia que sustenta que o mercado em si é algo intrinsecamente perverso e injusto. O *mercado*, como mecanismo regulador das relações econômicas, tanto no âmbito interno, quanto internacional, é *sistema eticamente neutro*, que pode e deve, por meio de compensações que transitam através de um processo político, ser dirigido para produzir os efeitos sociais desejados pela comunidade respectiva.

A partir dessa premissa, cabe empreender todos os esforços para a implantação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, o tema da Conferência de Chefes de Estado ou Governo, de Cancun, em outubro último, mas não se concebe essa "nova ordem" como sistema de planificação estatal a nível mundial, que iniba o funcionamento dos legítimos mecanismos de mercado.

Os problemas de endividamento dos países em desenvolvimento, sobretudo daqueles não-exportadores de petróleo, decorrem, é óbvio, tanto de problemas internos, quanto de problemas estruturais e conjunturais da própria economia mundial. A administração contínua do endividamento externo, mesmo que realizada em forma difusa, correspondente à pulverização do sistema financeiro internacional, não exclui, mas deve ser conduzida coerentemente com as posições assumidas em favor da implantação de uma Nova Ordem Econômica Internacional. É claro que não podemos esperar que esta se implante, para, só então, procurar equacionar de maneira mais duradoura e tranquila a problemática de nosso endividamento. E não se pode esperar, no sentido de uma espera cronológica, porque não há tempo para isso, nem se deve esperar, no sentido metafórico do termo, que a Nova Ordem Econômica Internacional vá criar para os países em desenvolvimento uma espécie de maná financeiro internacional. Temos que lutar por melhorias, mas devemos conscientizar-nos de que esses avanços serão muito mais aluvionais, gradativos, do que revolucionários ou milagrosos. Temos, pois, que procurar manter coerência entre nossa posição no diálogo Norte-Sul, de solidariedade com o terceiro mundo, e a posição de país de industrialização recente (ou tardia, como querem alguns) — um *newly industrialized country* (NIC) com que nos apresentamos perante a comunidade financeira internacional e os mercados para nossos produtos industriais. Caso contrário, deslegitimaremos uma e outra posição.

É, nessa perspectiva, que tem de ser encarada a *mundialização de economia*. É fenômeno que não pode ser "jogado debaixo do tapete", nem ser exorcizado com discursos radicais. O fenômeno existe e está aí para ficar e, portanto, tem que ser gerenciado pelos Estados nacionais no interesse dos respectivos povos: o Estado nacional ainda é poder incontrastado, que pode e deve defender, com força sufi-

ciente, a preservação dos objetivos nacionais permanentes, perante as empresas multinacionais.

4. Privatização da criação da liquidez internacional

Por sua vez, o mercado financeiro internacional tem, hoje, uma dimensão, complexidade, multipolarização, e difusão que o distinguem do mercado de 20 anos atrás, do ano 61, por exemplo, quando Jânio Quadros conduziu o processo de consolidação da dívida brasileira, envolvendo mais de 2 bilhões de dólares, naquela época uma das maiores operações financeiras individuais já realizadas até então por qualquer país do mundo.

Na década dos 50 até o início da dos 70, o mercado financeiro ainda era regulado, em grande medida, pelo Fundo Monetário Internacional, que lhe servia de banco central. E atrás do FMI havia duas forças a sancioná-lo: o dólar, ainda lastreado no, e referido ao, ouro, e o Tesouro Americano, que usava do seu direito de senhoriação para cunhar moeda e com ela atender a suas necessidades financeiras. Ele imprimia dinheiro, que era aceito como uma taxa que o mundo estava disposto a pagar, a fim de ter uma moeda internacional estável e acatada universalmente como reserva internacional. O choque do dólar, o *Nixon shock* de 1971, que desvinculou o dólar do ouro, e iniciou a sua sucessiva desvalorização, acompanhando a escalada da inflação e a acumulação dos déficits em conta corrente dos Estados Unidos — processo só invertido nos últimos meses — coincidiu com a erosão relativa do poder político e militar americano e privou os Estados Unidos da autoridade que sancionava, em última instância, a estabilidade do sistema monetário internacional. Sem a autoridade capaz de bancar a credibilidade do sistema implantado desde Bretton Woods (1944-45), com taxas de câmbio passando a flutuar de modo errático e, ainda, com a privatização, pelo surgimento do euromercado, da criação da liquidez internacional, pulverizaram-se, em consequência, os atores do sistema financeiro internacional, que deixou de estar sujeito a uma política geral⁴. O diálogo com o novo sistema, de múltiplos atores e de grande flexibilidade, passou, assim, a ser, de nossa parte, muito mais plural, capilar, muito mais complexo do que naquela época.

Essa nova realidade, pulverizada, explica a dificuldade de o país apresentar-se, por sua vez, como um único ator perante essa comunidade multipolarizada, como no caso do empréstimo-jumbo negociado em fins de 1979, no valor de 1 bilhão e 200 milhões de dólares. Nesse caso, os bancos-líderes, que assumiram a sua parcela, na intenção de repassar boa parte, tiveram dificuldade em fazê-lo e foram obrigados a reter a maior parte de seus compromissos, ficando um travo amargo na comunidade financeira. Esta prefere diversificar os seus riscos, mesmo sabendo que, em última instância, qualquer empréstimo ao Brasil acabará por ser uma forma de financiar o déficit das contas externas brasileiras. Aquele mal-entendido contribuiu para alienar a boa vontade da comunidade financeira, já pouco propensa a concordar com as políticas adotadas em 79/80, de combate à inflação e ao desequilíbrio cambial, e de captação de recursos externos,

4. O fenômeno é analisado, com inteligência e profusão de dados, na obra patrocinada pelo Atlantic Institute for International Affairs, de Benjamin J. Cohen (em colaboração com Fábio Basagni), *Banks and the balance of payments: private lending in the international adjustment process*. Montclair, Allanheld, Osmun, 1981.

que considerava pouco realistas na concepção e muito rígidas em termos de *spreads* (taxa de risco), justamente no momento em que atravessávamos grandes dificuldades.

É claro que essa *pulverização e privatização da criação da liquidez internacional* trouxe consigo, como consequência positiva não programada, a *despolitização* dos acessos ao crédito internacional, antigo pleito do Brasil nos foros internacionais.

Como os riscos de crédito, mesmo os soberanos, são hoje assumidos preponderantemente por uma variedade de agentes privados, em múltiplos países, ele estão sujeitos às mais diversas regras e avaliações. Nos bancos americanos os empréstimos estão sujeitos à supervisão de três órgãos federais (sem falar nos órgãos estaduais), que podem mudar a classificação dos créditos a ponto de torná-los interessantes ou desinteressantes para o banco. No caso de agências federais, o *Federal Reserve Board*, o *Comptroller of the Currency* ou a *Deposit Insurance Corporation*⁵ têm poder suficiente para considerar o país mutuário como normal; como sujeiro a *report*, o que implica na obrigação de informar a autoridade sobre qualquer empréstimo ao país, sem que haja objeção *a priori*; como devedor arriscado; como país cujo débito tem de entrar diretamente no rol dos de liquidação duvidosa. Em outros países financiadores, as regras já são outras, de modo que, havendo tantos países (e mesmo órgãos reguladores estaduais, como nos Estados Unidos) e tantos agentes, pode-se perceber como é complexo e delicado qualquer tipo de negociação que se queira fazer de caráter global. Acresce que ainda persiste, como uma espécie de espada de Dâmocles a pender sobre o mercado financeiro internacional, a tentativa de vários bancos centrais, sobretudo através do BIS⁶, para *regulamentar*, ou, ao menos, *supervisionar o mercado de euromoedas*. Há pois, uma complexidade e uma delicadeza — os mercados financeiros são muito nervosos — de modo que qualquer abordagem teria de ser feita com extrema cautela e segurança.

5. Renegociação da dívida

Quanto ao tema que tem sido levantado em debates da mais variada ordem sobre a necessidade, conveniência ou possibilidade de renegociação da dívida externa, parece necessário colocar duas posições principais.

A dívida já assumida é perfeitamente administrável. O principal da dívida não deve preocupar em demasia. É da natureza das relações internacionais e das relações econômicas internas que, no endividamento correspondente ao capital de giro permanente, isto é, aquele que não é transitório, apenas para atender a uma situação emergencial, nem tomador nem emprestador esperam que a dívida vá ser liquidada; já se antecipa que ela vá ser renovada, que ocorra um roll-over embora se espere que os prazos sejam formalmente respeitados.

Já os juros preocupam mais, porque aí ocorre realmente uma transferência efetiva, sobretudo quando praticados em níveis reais tão altos como os prevalecentes no momento. Como já observado, a situação de agora é, nesse sentido, diferente, e mais preocupante do

5. São, respectivamente, o Banco Central, o Controlador da Moeda (órgão de fiscalização do sistema de bancos nacionais) e a Empresa de Seguros dos Depósitos Bancários, entidades autônomas entre si.

6. Bank of International Settlements, sediado na Basileia, que funciona como caixa central de liquidação ou *clearing-house* (câmara de compensação), para os países desenvolvidos ocidentais. Os prós e contras de regular o euromercado foi tema de interessante relatório do THE ATLANTIC COUNCIL's WORKING GROUP ON INTERNATIONAL MONETARY AFFAIRS, In: *The International Monetary System in Transition*. Washington, D.C., May 1980. esp. p. 34-9.

que a de até 1980. Mesmo assim, a dívida pretérita é gerenciável na dimensão que tem hoje. Não é desmesurada em relação à dimensão do mercado financeiro internacional como um todo, nem é desproporcional em relação ao produto do Brasil ou às exportações. O próprio FMI, ainda recentemente, mostrou que, levando-se em conta o crescimento das exportações e o aumento do produto mundial, as dívidas dos países em desenvolvimento, sobretudo os de industrialização recente, deixaram de crescer desde 1978.

7. A SURVEY by the staff of the International Monetary Fund. Occasional paper nº 4. Washington, D.C., IMF, *World Economic Outlook*. p. 78, jun. 1981.

6. *Oportunidade do crédito futuro versus problema da dívida pretérita*

Talvez fosse mais útil, e mais positivo, portanto, deixar de pensar-se na renegociação da dívida pretérita (que já é feita implicitamente ao ser "rolada"), para pensar-se na *negociação do crédito futuro* do país. quer dizer, não olhar a dívida em termos de problema, mas olhar o *crédito* do país em termos de oportunidade. Em vez de ruminar o passado, mais vale pensar na construção do futuro.

Há que considerar-se, também, a interpenetração entre a política de endividamento, que é uma política setorial enfocada para o balanço de pagamentos, e as outras políticas setoriais de âmbito interno. Para que estas não tenham de subordinar-se, em demasia, à primeira, pode interessar ao país, em um certo momento, procurar negociar um entendimento, que talvez nem precise traduzir-se em instrumentos formais, com o qual se assegurasse uma espécie de tranquilidade, digamos, de três anos, em termos de acesso ao crédito internacional. A partir desta, se não segurança absoluta, ao menos margem adicional de manobra conquistada pela convicção de que não teríamos obstáculos para o acesso aos créditos futuros de que precisarmos durante o período (seria uma espécie de crédito *stand-by informal*), poder-se-ia passar a administrar a economia interna com mais autonomia, pois menos angustiados pela espectro da asfixia cambial.

É nesse contexto que me parece que, embora do ponto de vista das necessidades e possibilidades imediatas, o recurso, agora, ao Fundo Monetário Internacional não pareça oferecer vantagens, podendo, ao contrário, despertar desconfiança ou introduzir inflexibilidades inconvenientes, a hipótese não deve ser afastada para eventual utilização futura, o que poderá ser dificultado, no caso de insistirmos em analisá-la em termos simplistas e demonológicos. Como disse San Tiago, em lúcido discurso perante a televisão, em 14/5/63, "não faz o Fundo boa figura de moinho de vento para que partamos contra ele de lança em riste, sem primeiro identificar a sua verdadeira natureza e compreender o alcance do que com ele pretendemos acertar".

É claro que o Fundo, como já anteriormente referido à exaustão, não mais exerce o papel que preencheu no passado, nem dispõe de recursos financeiros, mesmo caso desejasse, para representar solução ao problema de nosso endividamento. Muito menos poderia fornecer meios para uma renegociação global de nossa dívida, pois sua função até hoje tem sido muito mais no sentido de atender a situações

transitórias do que estruturais. O próprio Brasil, na 1ª UNCTAD, propôs que os débitos com o FMI fossem transferidos ao Banco Mundial, sempre que os problemas aparentemente *conjunturais* provassem ser *estruturais*.

Não obstante, o Fundo ainda poderia ser útil, sem, provavelmente, exigir grau de austeridade superior à já hoje praticada, nos seguintes casos:

- a) como válvula de segurança para atender emergência cambial provocada por fatores contingentes imprevistos, como o de estreitamento súbito da liquidez internacional induzido por conflagração inesperada;
- b) como avalista técnico e acompanhador de programa de médio prazo, o que seria importante sobretudo para instituições financeiras de menor porte que não disponham de suficiente corpo técnico;
- c) como fornecedor de crédito *stand-by* por três anos: mesmo que não seja necessário utilizá-lo, daria certa tranquilidade, em termos de aporte *líquido marginal* de novos recursos;
- d) como hospedeiro catalisador, útil para dar um mínimo de unidade ao diálogo com credores pulverizados.

Evidentemente, isto não é algo que se poderia, de um dia para outro, concretizar. Por outro lado, a atitude do novo governo norte-americano, de dificultar o acesso do Fundo a novas fontes de recursos e de tornar menos flexíveis as condicionalidades exigidas, torna a hipótese mais difícil, sobretudo depois que foi concedido à Índia, em novembro de 1981, empréstimo *stand-by* de 5,8 bilhões de dólares, a serem sacados nos próximos três anos⁸.

Qualquer entendimento mais abrangente com o FMI e/ou outras instituições financeiras do exterior não poderia surgir de um programa especialmente elaborado para tal fim, mas deveria basear-se em estratégia interna de médio prazo, digamos, de 3 a 5 anos, que, além da coerência técnica, conte com respaldo político e aceitação pública, que lhe confiram legitimidade, isto é, autoridade, eficácia e poder de mobilização. Em reação ao excesso de ambição quanto a objetivos e possibilidades de previsão quantitativa, que minaram a plausibilidade do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico-Social, o 3º Plano não inclui nenhuma previsão quantitativa, não aspira a ser uma estratégia a médio prazo, nem constitui-se em documento político, como o foi o Plano de Metas no Governo Kubitschek.

O saneamento e a reordenação, a mais longo prazo, da economia, uma vez superada a atual fase conjuntural recessiva, exigirão, entretanto, um mínimo de programação mais sistemática, que permita ao país, e também aos seus credores, um horizonte temporal, equivalente, *a grosso modo*, ao prazo médio dos empréstimos que lhes solicitamos, sem precisar traçar um quadro minucioso e inflexível. A comunidade financeira internacional sabe, tão bem quanto nós, que temos capacidade para administrar a dívida, mas gostaria de vislumbrar um horizonte econômico a médio prazo, com indicação de problemas e oportunidades e o esboço de uma política, de como enfrentá-los.

8. Havia sido propostos três caminhos para alargar os recursos do FMI: novo aumento das quotas dos Países-Membros; autorização para emitir novos lotes de DES (direitos especiais de saque) e captação de recursos nos mercados privados de capital. Os Estados Unidos opuseram-se às três alternativas e também votaram contra o empréstimo à Índia, concedido com prazo de 10 anos (superior, portanto, aos prazos normais do FMI) e a juros fixos de 9 e 10%. Limitação adicional da atuação do FMI prende-se à necessidade de reservar recursos para eventual atendimento à China, admitida ano passado, é à Hungria e Polônia, que estão postulando seu ingresso na organização.

É freqüente a indagação quanto às chances de estabilidade da política econômica, face às oscilações no passado recente. Em especial, perguntam os credores — em paralelo, aliás, à perplexidade da própria sociedade brasileira — quando e como pensamos superar o atual ciclo recessivo de nossa economia, que equivale à *nossa primeira crise industrial moderna*. O relançamento, quando vier, não irá reacender a inflação ou a propensão a importar, colocando em perigo os progressos já alcançados? O que estamos realizando e, sobretudo, o que pretendemos realizar, em termos de ajustamentos mais duradouros, mais estruturais, para não dependermos tanto das poupanças externas, quanto nos últimos anos? Quais são as diretrizes gerais, em termos de uma *política de ingressos*, i.e., de uma política mais harmônica de remuneração dos fatores de produção? Qual é a proposta brasileira para enfrentar, de maneira realista e efetiva, o desafio da má distribuição de renda e de riqueza, problema estrutural de longo prazo, mas cujo início de equacionamento não permite mais adiamento? Além de desejar perscrutar com maior clareza — embora consciente que a incerteza inere aos processos econômicos — tendências da evolução a médio prazo, a comunidade econômica mundial procura cada vez mais analisar fatores não-econômicos, que tem visto influenciar, em última instância, o comportamento de tantos países que fizeram as manchetes nos últimos anos: o problema social, o problema das desigualdades pessoais e regionais⁹, os desafios da educação, saúde, nutrição, habitação, vestuário, transporte de massa, enfim, as *necessidades básicas* da população. Já tive, anteriormente, oportunidade de assinalar que o Brasil perde em legitimidade, portanto, em eficácia, ao apresentar-se nos foros internacionais em favor de um *diálogo Norte-Sul*, de uma Nova Ordem Econômica International, baseada em princípios de justiça comutativa e justiça distributiva, sem que diálogo interno paralelo seja praticado em escala suficiente, quando não temos uma política nacional de estreitamento das diferenças de renda. A que separa São Paulo do Nordeste, por exemplo, é maior do que a diferença entre o Brasil, como um todo, e os Estados Unidos.

Enquanto nossa imagem se beneficia com os avanços do processo de abertura, que despertou a simpatia da comunidade internacional, que acompanha, com interesse, o projeto de reinstitucionalização política e de alargamento de sua base consensual, qualquer incoerência entre o nosso discurso internacional e a nossa realidade interna face à questão social pode prejudicar-nos, diretamente, nos organismos mundiais e, indiretamente, no mercado financeiro internacional.

Os maiores bancos e os grandes grupos econômicos dispõem hoje, nas suas equipes de análise, de cientistas políticos que procuram tracejar não o caminho que o país estudado vá seguir, necessariamente (porque esses caminhos são, e sempre serão, desconhecidos), mas cenários alternativos. Depois de Cuba, depois do Irã, da Polônia, da instabilidade no Oriente Médio ou da América Central, e de outros sustos inesperados, as considerações políticas começam a exercer papel crescente, em função dos padrões de distribuição de renda, acumulação de tensões sociais e econômicas, ou de outras demandas.

9. Sobre o assunto, são pertinentes os comentários alinhados por Alberto O. Hirschman em estudo sob o título "The changing tolerance for income in the course of economic development", incluído no seu último livro *Essays in trespassing: economics to politics and beyond*. Cambridge University Press. p. 39-58.

das da sociedade, de natureza política, como as que pleiteiam maior voz e participação nos processos decisórios. Como os bancos nos estão concedendo empréstimos de prazo de 8 ou mais anos, dentro da Resolução n.º 63 ou da Lei n.º 4.131, e as empresas industriais estão investindo com horizontes ainda mais longos, as considerações de largo prazo passam a assumir importância, no mínimo equivalente às de curto prazo, com as da liquidez imediata.

Colocação perante a comunidade econômica internacional, mais abrangente no tempo e no escopo da reflexão envolvida, pressupõe, se não um novo pacto social — difícil de definir ou impossível de atingir — mas, diretrizes a médio prazo e indicações mais dilatadas de como o país, de como a sociedade, de como o governo pensam gerenciar a crise econômica e retomar o desenvolvimento, sem exacerbar a inflação ou agravar as contas externas, como pensam superar as diferenças sociais e regionais, como pretendem conduzir o processo de reinstitucionalização política.

Plataforma dessa natureza, ou agenda comum de prioridades nacionais, teria de transitar, necessariamente, por um processo interno que lhe conferisse densidade política, para poder servir de lastro a uma negociação do *crédito futuro*, e não da *dívida passada*.

E qualquer negociação teria de iniciar-se por mais constante e mais aprofundada parlamentação, não só com poucos interlocutores privilegiados como na década de 60, se não com múltiplos agentes econômicos. E apesar de todas as idiossincrasias que suscita, um dos interlocutores potenciais deveria ser o FMI. Não obstante a crosta de rigidez e conservadorismo, de que ainda não conseguiu livrar-se, o FMI tem interesse em negociação do tipo, como o provou o financiamento à Índia, para livrar-se da imagem de que apenas interfere *in extremis*, quando a economia dos pacientes já está à beira do colapso. Sua ajuda identificou-se, assim, na opinião pública, como o beijo da morte. O último *World Economic Outlook*¹⁰ mostra que, hoje em dia, o FMI não privilegia mais exclusivamente as políticas monetárias e fiscal em detrimento de outros tipos de política, como, por exemplo, as que procuram agir sobre a oferta (*supply-side economics*), as que se preocupam com a reestruturação e os reajustes a mais longo prazo da economia, e mesmo as políticas de ingressos mais harmônicos (*income policy*). O Banco Internacional poderia, também, exercer papel mais positivo e caberia, preliminarmente, discutir, com mais profundidade, o seu conceito de *necessidades básicas*¹¹, atacado por terceiros-mundistas radicais como armadilha ideológica, inventada para negar uma reestruturação mais profunda da economia internacional, assim como a tese, ainda recentemente levantada, de *graduação* do Brasil e de outros países em estágio similar de desenvolvimento. Igualmente, o BID e todos os governos de países atual ou potencialmente credores teriam que ser trabalhados. Para isso, seria necessário intensificar o esforço para repensar algumas de nossas atitudes em relação aos Estados Unidos, para o que a próxima visita presidencial àquele país oferece oportunidade. Não devemos, é claro, submeter-nos a alinhamentos automáticos, nem abrir mão de nossa independência e da defesa intransigente de nossos objetivos nacionais e interesses permanentes. Mas podemos evitar atritos desnecessários.

10. A SURVEY by the staff of the International Monetary Fund. Occasional paper n.º 4. Washington, D. C., IMF, *World Economic Outlook*. p. 6, jun. 1981.

11. Uma boa análise da gênese do conceito no Banco Internacional e de seus desdobramentos encontra-se em: CLARK, William Robert McNamara at the World Bank. In: *Foreign Affairs*. Fall, 60 (1) p. 167-84, 1981. Veja também *World Development Report: 1980* (publicado para o Banco Mundial pela Oxford University Press), especialmente a Parte II: "Poverty and human development", p. 32-94. Também, HUMAN development; a continuing imperative, Washington, D.C., The World Bank. *World Development Report: 1981*. p. 97-110, aug. 1981.

sários, dentro de relacionamento mais maduro e mutuamente proveitoso. Afinal, querer marginalizar o centro desafia, no mínimo, a geometria.

Também o diálogo diplomático sobre o tema teria de adensar-se com os países europeus, o Japão, a Arábia Saudita, enfim, todos os governos que tenham voz e peso no espaço internacional não só diretamente, se não também através dos organismos reguladores já referidos, ou pela influência que possam exercer sobre os agentes privados e nas organizações internacionais. Ao mesmo tempo, deveremos — sem aceitar a tese de um cartel dos devedores, que mais se parece com um pacto mútuo de suicídio financeiro¹² — batalhar em outros foros internacionais, como a Conferência para o Comércio e o Desenvolvimento, ou Reuniões de Chefes de Estado ou Governo, como a de Cancun, para pleitear a mudança das regras do jogo, com o apoio, naturalmente, de outros países que vivam problemas paralelos de balanço de pagamento.

É enorme a complexidade envolvida. Não se trata, pois de proposta a curto prazo, mas é importante começar desde já reflexão objetiva e desapaixonada sobre a matéria.

Um ponto que vale ainda referir é o de que, se a pulverização dos atores torna, de um lado, qualquer negociação mais difícil, de outro, pode facilitá-la, caso formos capazes de aproveitar a emulação entre os diversos credores, recorrendo mais a uns do que a outros, conforme a disposição momentânea de cada um. Momentos tem havido em que a Europa, por exemplo, tem sido mais flexível, em termos de financiamento. Em outros, são os banqueiros nos Estados Unidos que são mais agressivos, ou, como no início da década dos 70, o Japão. Há, portanto, possibilidade e conveniência de procurar-se um equilíbrio, análogo ao já conquistado pela diversificação da pauta de exportação, na captação de financiamentos, evitando posições monolíticas, e assegurando um afluxo mais confiável e uma razoável margem de segurança, no caso de eventuais crises ou inflexibilidades localizadas do sistema financeiro internacional.

7. *Conclusões tentativas*

À guisa de resumo, poderíamos pinçar algumas conclusões tentativas, sem pretender à abrangência ou ao dogmatismo:

1) A atual dívida externa é grande, mas não desmesurada e, consequentemente, pode ser gerenciada sem maiores sustos ou atropelos, caso encarada com prudência e realismo.

2) A comunidade financeira internacional que nos empresta a prazos relativamente longos (prazo mínimo de 8 anos e médio de 4 a 5 anos para os empréstimos da Resolução nº 63 ou da Lei nº 4.131) gostaria de conhecer com mais nitidez, sem pretender a adivinhações futurológicas, o horizonte temporal da evolução econômica brasileira no prazo de vigência de seus empréstimos.

3) Esse conhecimento pressupõe esforço interno intensificado no sentido de traçar políticas menos sujeitas a flutuações erráticas e

12. A tese parece-se com o slogan do início dos anos sessenta, de "repúdio à dívida externa", sentido pouco construtivo que alguns ainda dão à idéia de "renegociar" a dívida.

capazes de assegurar um mínimo de estabilidade nas regras do jogo, ao abrigo de soluções imediatistas.

4) Poder vislumbrar tendências a mais longo prazo coincide com a necessidade do empresariado brasileiro de poder contar com horizontes que informem suas decisões de investimento, e com a aspiração de grande parte da sociedade brasileira. Um programa, amplamente discutido e que transite através de um processo de efetiva coparticipação, proporcionaria autoridade, aceitação espontânea e força de mobilização de esforços interna que reforçariam nossa posição negociadora externa.

5) Quando dispusermos de uma tal estratégia abrangente e consensual, poderíamos procurar negociar, mesmo que informalmente, certa tranquilidade no acesso às poupanças externas, que o programa traçado considerasse necessárias para complementar as poupanças domésticas, que sempre serão o esteio principal e preponderante de nosso desenvolvimento. Os mais variados agentes financeiros poderiam ser abrangidos nesse esforço de parlamentação, tanto públicos, quanto privados, tanto internacionais, quanto nacionais.

6) Diálogo pressupõe coordenação efetiva entre políticas internas e externas, assim como política exterior mais abrangente que nos sirva de respaldo no processo de negociação financeira, o qual é complexo, difícil e delicado e do qual seria, pois, imprudente esperar resultados imediatos ou milagrosos.

7) É premente, para evitar o perigo de esgarçamento do tecido social, implantar-se, como prioridade da agenda nacional, política interna que enfrente com destemor, pertinácia, racionalidade e compaixão, o que nossos antepassados já chamavam de *questão social*, procurando assegurar o acesso de enorme parcela de nossa população, ainda marginalizada, aos frutos materiais do progresso, às condições mínimas de sobrevivência digna e à plena dimensão da cidadania moderna: a liberdade responsável e a participação política consciente. Como primeiro passo, há que erradicar-se os bolsões de pobreza absoluta, que constituem chaga dolorosa na consciência nacional. Esforço em tal sentido é precondição para adensar a legitimidade de nossos pleitos nos foros mundiais, em busca de uma Nova Ordem Econômica Internacional, que, sem inibir os mecanismos de mercado, inspire-se em princípios de igualdade, eficácia e justiça.

O Fim sem fim do capitalismo

- A história não é dialética e as coisas também não se passaram como previa Marx.
- O neomonetarismo ressurgiu com a renitência da inflação e a incapacidade dos keynesianos.
- O marxismo é uma técnica de conquista do poder, mas não de organização do desenvolvimento.

Nem o capitalismo e nem o socialismo subsistem em sua forma pura, mas não se deve exagerar na tese da convergência dos dois sistemas. As diferenças continuam dramaticamente perceptíveis nas zonas de confrontação: Alemanha Ocidental versus Alemanha Oriental, Coréia do Norte versus Coréia do Sul, China Continental versus Taiwan e assim por diante.

Simplificadamente, diz o embaixador Roberto Campos, poderiam ser apontadas duas diferenças básicas entre os dois sistemas. A primeira é que as "economias de mercado" tendem a ser politicamente pluralistas, enquanto as "economias de comando" são basicamente monistas, porque o Partido define os valores econômicos, políticos e sociais. A segunda é que na postulação socialista o importante é a distribuição, antes mesmo do que a produção.

Esta face do socialismo explica em parte o fascínio que exerce sobre muitos cristãos, os quais se esquecem da outra face do sistema, o antiespiritualismo implícito no materialismo dialético.

No entanto, diz Campos, apesar desse fascínio do socialismo e de ter o seu fim profetizado insistentemente, o capitalismo tem sobrevivido e evoluído. Por quê? Possivelmente, porque a economia de mercado é — como afirmou Hayek — o único sistema compatível com a liberdade do indivíduo. Assim, sobrevidente de inúmeras crises no passado, o capitalismo não deixa dúvida de que superará também a atual, a da "estagflação".

A crise atual tem provocado uma desordem conceitual nas teorias econômicas, com controvérsias sobre a dosagem das medidas de combate à inflação, o debate entre monetaristas e keynesianos, e o surgimento de novas teorias. Mas, lembra Campos, se as economias de mercado estão presas de alguma perplexidade, o quadro não é nada melhor nas socialistas.

"A única coisa errada com a palavra 'revolução' é que tem um 'r' demais".

Houphonet-Breigny

Poucas coisas têm sido mais profetizadas do que o fim do capitalismo. Parafraseando Mark Twain, pode-se dizer que as notícias de sua morte são algo exageradas. Se duas lições a História nos ensina é, primeiro, que a História não é dialética: "O socialismo não sucedeu ao capitalismo", para usar a expressão de Daniel Bell. E, segundo, que a crise do socialismo parece hoje mais séria do que a do capitalismo. As coisas não se passaram exatamente como previa Marx. Não houve a "pauperização" do proletariado. O capitalismo monopolista sobreviveu à perda dos impérios. O socialismo não surgiu do proletariado industrial amadurecido, mas resultou do comando de intelectuais revolucionários sobre massas primitivas. O Estado não feneceu nos países que supostamente eliminaram o conflito de classes.

De um simples dispositivo de espoliação econômica — feudal, burguesa ou industrial —, o capitalismo evoluiu para transformar-se num sistema *trinitário*, com três vetores distintos em tensão criadora pontilhada de avanços e retrocessos: o aspecto *econômico*, o *político* e o *cultural*. O socialismo marxista, ao invés, partindo de uma ampla análise social, tornou-se um sistema monístico, em que esses diferentes valores se unificam e confundem, em rigidez pragmática. O socialismo, que nascera como ciência, virou religião. O capitalismo, que parecia simples obsessão econômica, absorveu valores do credo liberal, e revelou-se politicamente mais flexível e culturalmente mais diversificado. Nenhum dos dois sistemas hoje existe, obviamente, em sua forma pura, o que torna os termos "capitalismo" e "socialismo" simplificações duvidosas. Mas não se deve exagerar a convergência dos dois sistemas. As "economias de mercado" são perfeitamente diferenciáveis das "economias de comando", ainda que as primeiras tenham absorvido graus intensos de intervenção governamental e as segundas começem a admitir os sinais do mercado no tocante a preços e incentivos. Isso é dramaticamente perceptível nas zonas de confrontação: Alemanha Ocidental "versus" Alemanha Oriental, Coréia do Norte "versus" Coréia do Sul, China Continental "versus" Taiwan e assim por diante.

Se quisermos, para simplificar as coisas, especificar as diferenças que permanecem fundamentais, citemos duas. A primeira é que as "economias de mercado" tendem a ser politicamente pluralistas, enquanto as "economias de comando" são basicamente monistas, isto é, o Partido define os valores econômicos, políticos e sociais. Uma segunda espécie de "marca do berço" é, como disse Irving Kris-

tol, que na postulação socialista o importante é a distribuição, antes que a produção. Com isso elide, ou pensa elidir, o problema vital dos "incentivos" materiais. Pequenas sociedades, como os "kibutzim" de Israel e os mosteiros medievais, podem assim funcionar. As grandes sociedades perdem eficiência sem incentivos materiais e individuais. A preocupação distributiva explica em parte o secreto fascínio que o socialismo exerce sobre muitos cristãos, que assimilam distribuição à caridade. A tal ponto que se esquecem da face inaceitável do socialismo, isto é, seu antiespiritualismo de origem, implícito no materialismo dialético.

A busca de raízes éticas

Se o capitalismo, ou melhor, as "economias de mercado" têm sobrevivido às crises profetizadas por Marx, assim como às "contradições culturais" denunciadas por Daniel Bell, resta saber a que necessidade básica correspondem. Para Hayek, a explicação é simples. Reside em ser o único sistema compatível com a liberdade do indivíduo. E a liberdade, definível como a "ausência de constrangimento", é mais fundamental que a justiça, pois que esta depende de uma impraticável avaliação de mérito. Uma sociedade livre pode ser justa, enquanto uma sociedade não-livre nunca é justa, pois nega ao indivíduo a oportunidade de auto-realização.

Poucos têm hoje a coragem libertária de Hayek e preferem assim buscar outras justificativas para o "ethos capitalista", em face da残酷 do mercado. Irving Kristol, por exemplo, lembra, sem endossá-las, três explicações tradicionais:

— A ética *protestante*, ou seja, o conceito weberiano de que o sucesso econômico se justifica em função do exercício de virtudes pessoais, como a diligência, a sobriedade, a ambição honesta. (Esqueçamos, por inoportuno discuti-las, as teorias antiweberianas de que o capitalismo comercial nasceu nas cidades italianas e a organização do trabalho horário nos mosteiros medievais, antecedendo-se à ética calvinista).

— A ética *darwiniana*, segundo a qual o sucesso representa uma solução natural, pela sobrevivência dos mais capazes.

— A ética *tecnocrática*, segundo a qual o mercado organiza sua própria meritocracia e premia a liderança em função da "performance".

Nenhuma dessas explicações chega a constituir uma teologia moralmente tranqüilizadora, comparável ao fervor dogmático do socialismo.

O fato é que, seja pelas crueldades do mercado — onde fatores accidentais, como a herança, ou imperfeições políticas, como a discriminação racial, criam desigualdades chocantes —, seja pelo contágio de pregação socialista (que melhora e igualdade mas retarda a eliminação da pobreza), o capitalismo moderno desenvolveu sua própria "angst", uma espécie de complexo de culpa. Exemplos desse complexo de culpa são a reação contra o "consumismo" e à "depredação ecológica."

Isso revela no sistema capitalista, ao mesmo tempo, debilidade ideológica (que o torna menos exportável) e flexibilidade pragmática (que o torna mais durável). Dónde poder-se falar hoje nas "economias de mercado corrigido", nas quais o mercado sofre intervenções que refletem as contínuas tensões resultantes daquilo que se poderia chamar o "tríplice compromisso" entre riqueza individual, eqüidade social e liberdade política. O mercado privado seria o criador de riqueza; o governo, o promotor de eqüidade; e o sistema democrático, o preservador da liberdade. A sucessão de fases intervencionistas e libertárias na Europa Ocidental, assim como nos Estados Unidos, caracterizadas pela alternância de partidos sociais-democráticos ou conservadores, conforme predominem preocupações produtivistas ou distributivistas, denota as cambiantes predominâncias dos elementos constitutivos do tríplice compromisso.

A superposição de crises

Tendo sobrevivido a inúmeras crises no passado, inclusive ao vendaval da grande depressão na década de 30, há poucas dúvidas de que as economias de mercado sobrevivam à presente crise de "estagflação". Registrem-se, entretanto, três complicadores. Primeiro, a adaptação ao choque do petróleo requer ajustamentos de estrutura, e não apenas remédios de conjuntura. Segundo, há uma grande perplexidade doutrinária, pelo desaparecimento de antigas certezas sobre métodos de gerenciamento global da economia. Terceiro, as sociedades ocidentais, habituadas a um quarto de século de avanço contínuo na renda real, têm percepção mais aguda daquilo que se chama o "índice de desconforto", medida composta do grau de inflação e do índice de desemprego, aos quais se agrega o novo conceito de deterioração ambiental. Da mesma maneira que os países em desenvolvimento foram sacudidos pela "revolução das expectativas crescentes", os países industrializados foram atacados pela presunção de "direitos crescentes" ("the evolution of rising entitlements").

Limitaremos nossa análise à desordem conceitual que se instalou nas teorias econômicas, onde se podem citar quatro controvérsias intensificadas pela teimosa persistência da "estagflação":

- a controvérsia entre gradualismo e tratamento de choque;
- o debate entre monetarismo e keynesianismo;
- as novas teorias de "administração da oferta" (supply side economics); e
- a ressurreição dos ciclos de longo prazo (a teoria da "onda larga" de Kondratieff, economista russo da década de 20).

A controvérsia do *gradualismo* "versus" *tratamento de choque* torna-se cada vez menos interessante. O bom senso indica que o tratamento de choque só não transpõe o limite de tolerância política se a inflação é moderada e se as expectativas não se tornaram cronicamente viciadas, de modo a permitir que o trauma recessivo seja curto. Caso contrário, as sociedades estão condenadas ao gradualismo. O que é importante, como nota o professor William Fellner, é que seja um "gradualismo a velocidade perceptível", isto é, suficiente para modificar as expectativas.

A reativação da controvérsia entre monetarismo e keynesianismo foi conseqüência direta da "estagflação". Por longo tempo no pós-guerra, o keynesianismo ganhou foros de ortodoxia, principalmente no mundo anglo-saxão (no continente europeu a escola austriaca manteve viva a tradição monetarista). A renitênciam da inflação e a incapacidade do keynesianismo de debelá-la provocaram uma resurreição neomonetarista, com experimentos monetaristas ensaiados na Inglaterra e nos Estados Unidos, encorajados pela evidência de que os países mais bem-sucedidos na luta contra a inflação — Suíça, Alemanha e Japão — foram os que menos se expuseram à contaminação keynesiana.

A "nouvelle vague" nos Estados Unidos é a administração da oferta — "supply side economics". A ênfase sobre a oferta é válida se interpretada como complemento, e não como substitutivo da "administração da procura". A "supply side economics" é, entretanto, mais que simples metodologia. Aspira a ser uma filosofia de reabilitação do "ethos" capitalista, pela liberação das energias do produtor, restauração de incentivos à poupança e produtividade, estímulo à concorrência, redução de interferência governamental, seja assistencial, seja regulatória. (Os exageros da mania ecológica — a ecomania — nos Estados Unidos encareceram e retardaram investimentos).

A intratabilidade da atual fase de "estagflação" ressuscitou velhas teorias sobre ciclos econômicos, que a contínua prosperidade do pós-guerra parecia haver arquivado. Segundo o professor Walter Rostow, a explosão dos preços de trigo, petróleo e outras matérias-primas em 1972/73 prenuncia o advento de uma nova onda larga da conjuntura, o quinto ciclo Kondratieff, marcado pela relativa escassez de matérias-primas, especialmente energia. Como é sabido, o economista russo Kondratieff (que, segundo Soljenitsyn, teria morrido num gulag), escrevendo na década de 20, identificara no exame de séries estatísticas, relativas à Grã-Bretanha, França e Estados Unidos, a existência de ciclos ascendentes e descendentes de produção e preços, num espaço de quarenta a cinqüenta anos entre 1790 e 1920. Na extrapolação de Rostow, a grande depressão dos anos 30 marcaria a fase descendente do terceiros Kondratieff, enquanto o período recente (1972/79) marcaria o começo do ramo ascendente do quinto Kondratieff. Nessa visão, as crises não seriam o canto de cisne do capitalismo, e sim episódios de uma tendência evolutiva. É interessante anotar os pontos de convergência entre uma interpretação à la Kondratieff e a presente busca de uma teoria de "administração da oferta". Pois se estamos no limiar de um novo ciclo Kondratieff, caracterizado pela relativa escassez de produção primária e energética, a política adequada não deveria ser macroeconômica, nem no sentido monetarista de simples administração de procura, nem no sentido keynesiano de estímulo global a investimentos, senão que direcionada seletivamente para o aumento da oferta setorial de matérias-primas e energias alternativas. A reorientação seletiva de investimentos, no sentido do rompimento de gargalos, representaria uma conciliação entre a necessidade antiinflacionária de conter a demanda global e a necessidade anti-recessiva de estimular a oferta.

Mas, se o capitalismo hodierno superpõe às perplexidades da

"estagflação" uma desorientação conceitual, o panorama não é nada melhor no campo socialista. O marxismo deixou de ser ciência para transformar-se em dogma. Sua eficácia ficou limitada à quebra de moldes feudais em sociedades primitivas. É uma técnica de conquista do poder, mas não de organização do desenvolvimento. O planejamento centralista infirmou a criatividade tecnológica (exceto, no caso soviético, no tocante à tecnologia militar e espacial), enquanto o emudecimento dos sinais do mercado entorpeceu a agricultura, os serviços e as indústrias de bens de consumo. A falta do elo dos incentivos na corrente produtiva acabou prejudicando a distribuição e tornando as economias socialistas menos desiguais, porém globalmente mais pobres do que as economias de mercado. O êxito do desempenho econômico tem estado na razão inversa, e não na razão direta da ortodoxia socialista. Uma visão retrospectiva justifica a dúvida se a Revolução Socialista de 1917, pago o pesado preço de sua brutalidade de política, conseguiu no fundo acelerar o desenvolvimento russo, comparativamente ao processo evolutivo das democracias ocidentais. Talvez Hounphouet-Breigny, o astuto presidente da Costa do Marfim, tenha feito mais que uma piada ao dizer que há um "r" so-brando na palavra "revolução"...

A Elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira¹

1. Este artigo resume o relatório preliminar de uma pesquisa realizada entre 1977 e 1978, financiada pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR / SEPLAN sobre as relações entre a estrutura organizacional e renovação das elites burocráticas do sistema estatal descentralizado (nível federal). O universo empírico consta dos ocupantes dos cargos de primeiro e segundo escalões de 118 agências estatais no período 1945-74. Para a constituição do universo empírico, relação de agências e procedimentos, ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Centralização burocrática e renovação de elites*; estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979.

2. SHOENFIELD, Andrew. *Modern capitalism*. Oxford, University Press, 1965.

3. KEYNES, John Maynard. *The end of laissez-faire*. Iowa, Wm. C. Brown, 1927.

4. DAHRENDORF, Ralph. *The new liberty*. Oxford, Stanford University Press, 1975.

5. BOULDING, K. *The organizational revolution*. s.l., Harper Torch Books, 1968.

1. Introdução

O estado industrial, intervencionista, extensamente regulatório e freqüentemente produtor de bens e serviços, tendo embora seu embrião lançado no primeiro quartel deste século, ao sabor, sobretudo, das crises cíclicas que acompanharam a transição de uma economia de base fundamentalmente agrícola para uma economia industrial madura, só foi, efetivamente, reconhecido como algo não antecipado pela doutrina liberal clássica após a primeira década da Segunda Grande Guerra².

É certo que Weber e Michels já haviam prenunciado o papel preponderante que as burocracias, públicas e privadas, viriam a desempenhar no mundo contemporâneo, Weber otimisticamente, pessimisticamente Michels. Também certo, e com igual premonição, é o fato de que, já em 1923, Lord Keynes anunciara o fim do "laissez-faire" e advertira sobre a necessidade de que se criassesem organismos intermediários entre os indivíduos isolados e o complexo estatal que se desenvolvia³. Entretanto, a verificação de que, após cinquenta anos do anúncio de Keynes, Dahrendorf sinta-se obrigado a repetir o diagnóstico sobre as ameaças implícitas no gigantismo das organizações modernas, públicas e privadas, e clamar por uma nova liberdade, sugere que aquilo que fora premonição tornou-se realidade⁴. Mais ainda, indica que a realidade, como de costume, ultrapassou de muito a imaginação. O mundo moderno testemunha não apenas a revolução tecnológica, espetacular e ruidosa em seus produtos e subprodutos, mas igualmente a revolução organizacional, silenciosa e tentacular⁵. As organizações e as burocracias que as administraram aí estão e para aprender a conviver com elas é indispensável tentar compreender como operam.

A pauta de questões relevantes é longa, mas entre elas podem-se destacar, particularmente, três: (i) como surge a intervenção regu-

latória estatal e as organizações? (ii) como crescem, se expandem, se desenvolvem? (iii) como controlá-las? O presente texto ocupa-se, principalmente, com algumas dimensões da terceira questão. Ainda assim, convém comentar de maneira breve alguns aspectos das outras duas.

2. A intervenção do Estado: demanda e oferta de regulação e de bens

A variada experiência internacional parece sugerir que a intervenção do Estado, em países capitalistas, ocorreu, antes de tudo, por imposições do azar e que somente a partir de um certo momento e magnitude é que tal intervenção passou a ser objeto de reflexão e análise⁶. Por imposição do azar entende-se aqui a emergência de conjunturas que obrigavam o Estado a imiscuir-se em áreas até então consideradas exclusivas da iniciativa privada. Não se trata, obviamente, de uma intervenção irracional, ou casual, mas, sim, de que se fez na ausência de uma política consistentemente derivada de qualquer modelo analítico. A transformação do Estado "laissez-fairiano" para-lítico em ativo agente econômico, tanto pela via de extensa regulação, quanto sob a forma de produtor direto de bens e serviços, inicia-se bem antes da infusão de teorias keynesianas nas práticas governamentais. A racionalidade da intervenção estatal foi, preliminarmente, uma racionalidade de conjuntura, pragmática, eminentemente política, antes que corolário de ajustadas hipóteses e precisas inferências. Razões de natureza estratégico-militar, por exemplo, segundo Gerschenkron, aparecem com ponderável poder explicativo do papel do Estado na transformação econômica da Alemanha e do Japão, ainda no século passado e a princípio destes⁷. Em outro exemplo, a iminência de crise econômica generalizada e o potencial de rebeldia política por parte do operariado industrial nela implícita estão, certamente, na origem do que, contemporaneamente, se denomina de políticas de bem-estar social.

É certo que, hoje, procura-se descobrir por trás da fragmentação, da empiria e da diversificação internacional aquelas condições analíticas que permitam entender e explicar tanto a demanda por, quanto a oferta da regulação e de bens e serviços por parte do Estado. Supõe-se que o imediatismo da intervenção estatal, evidenciado pela história, esconde a operação de reduzido número de processos, os quais poderiam ser conceitualmente derivados. A reflexão moderna, que vai sob o nome de "lógica da ação coletiva", enfrenta sempre, como um de seus momentos mais importantes, o problema de estabelecer, conceitualmente, as fronteiras da intervenção estatal legítima.

Independentemente do sucesso ou do insucesso dos modelos teóricos propostos, ou que venham a ser propostos para explicitar a lógica da ação coletiva, a evidência histórica brasileira corrobora as indicações de outras experiências nacionais, isto é, também aqui a motivação empírica para maior presença do Estado no universo econômico foi múltipla, sendo possível identificar pelo menos seis ordens distintas de considerações, que conduziram, sob variadas formas, à intervenção estatal.

6. SHOENFIELD, Andrew. *Modern capitalism*. Oxford, University Press, 1965.

7. GERSCHENKRON. Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*. Oxford, Harvard University Press, 1976.

Em um primeiro grupo poder-se-iam juntar as medidas visando ao contingenciamento da produção, a fim de ajustar oferta e demanda de bens primários, particularmente aqueles dependentes dos fluxos do comércio internacional, às medidas destinadas a garantir preços mínimos aos produtores. Ademais destes motivos de natureza imediatamente econômica, colocava-se também um problema jurídico-constitucional, desde que a produção dos bens que se procurava regular distribuía-se por diversas unidades da federação. O contingenciamento da produção de café, açúcar, pinho, mate e borragé, por exemplo, devia atender não apenas ao cálculo econômico do ajuste entre oferta e demanda, dado o refluxo do comércio exterior na década de 30, mas também ao cálculo político de decidir que estados produziriam quanto de cada produto. É sob tais pressões e com tais objetivos que se criam o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto do Açúcar e do Álcool, os Institutos Nacionais do Mate e do Pinho e a Comissão de Financiamento da Produção. Foram estes formatos organizacionais e econômicos a resposta do Estado brasileiro a uma situação de emergência econômica, cuja fonte principal era externa, em um contexto político no qual o peso específico de algumas unidades da federação, face ao poder central, era considerável.

Outra ordem de considerações refere-se ao aproveitamento de recursos naturais e estratégicos — por exemplo, fontes hidráulicas, recursos minerais e energéticos (ferro, petróleo). Ao lado de razões de natureza econômica, aparecem aqui as motivações estratégico-militares apontadas por Gerschenkron, e que se fazem presentes na promulgação dos Códigos de Águas e de Minas, bem como na criação de empresas como a Petrobrás e a Companhia Siderúrgica Nacional. Trata-se, ao mesmo tempo, de, por assim dizer, "nacionalizar" os recursos do país e de promover a implantação e o desenvolvimento de setores indispensáveis à constituição de uma economia industrial moderna. O formato estatal da produção de aço e petróleo decorreu, por um lado, da inexistência de um empresariado nacional capaz de assumir os riscos e o vulto do empreendimento (caso do aço), e, por outro, da decisão política e militar de evitar a competição com os oligopólios internacionais (caso do petróleo).

Terceira linha de determinações pode ser encontrada na bem estabelecida tradição mercantil-protecionista brasileira, em muitos pontos semelhante a todos os demais países de capitalismo tardio, não obstante a retórica ricardiana das vantagens comparativas dos formuladores de políticas. É a ela que se devem as regulações de emergência, mas de efeitos duradouros. Como exemplos típicos e antigos desse tipo de intervenção governamental, devem-se mencionar a lei do similar nacional, de 1938, cujo fim era a reserva de mercado para o capital nacional, e a lei dos 2/3, de 1930, para garantia de emprego à força de trabalho nacional. A extensão da atividade regulatória estatal e a proliferação do número de agências incumbidas de exercê-las, no Brasil contemporâneo, podem ser aferidas pela conquista às monografias existentes sobre setores econômicos específicos.

Os problemas crônicos no balanço de pagamento constituíram outra fonte histórica para a emergência e expansão da iniciativa go-

vernamental. Os controles cambiais, inicialmente justificados pela política monetária, pouco depois do término da Segunda Grande Guerra, terminam por servir de instrumento auxiliar da política econômica de substituição de importações, a partir de meados da década de 50. Com a reforma tarifária de 1957 (lei nº 3.244), o Conselho de Política Aduaneira, composto, de conformidade com a tradição corporativista brasileira, por representantes da burocracia estatal, das entidades convencionais das classes produtoras e dos sindicatos de trabalhadores, transforma-se em mais uma agência intervencionista extensamente regulatória.

O reconhecimento de que a expansão econômica brasileira processava-se desequilibradamente, ameaçando a continuidade do progresso econômico pela via do estrangulamento de setores indispensáveis, conduziu o novo tipo de intervenção estatal: a de criação de incentivos para implantação e desenvolvimento de segmentos específicos do sistema econômico. A criação de grupos executivos durante o período Kubitschek, encarregados de administrar os privilégios concedidos e monitorar os resultados alcançados, instrumentalizou organizacionalmente a intenção de recuperar o atraso de diversos setores da economia.

A meta de corrigir desequilíbrios não mais entre setores, mas regiões, define a última matriz de motivações para a intervenção estatal no Brasil. É por conta de diminuir as disparidades regionais, por um lado, e de obter maior racionalidade na alocação dos recursos da economia, por outro, que se criam, inicialmente a pioneira SUDENE, e depois todas as superintendências regionais, que se vêm somar às antigas Comissão do Vale do São Francisco e SPEVEA.

O somatório de todas as motivações termina por produzir o atual Estado brasileiro, que regula, ou tenta fazê-lo, produtos, recursos, setores econômicos, estados e regiões; a produção e o consumo; o preço das matérias-primas, do capital e do trabalho, tornando a arquitetura social brasileira delicada e complexa. Nada indica que não se possa encontrar uma lógica que permita reduzir a multiplicidade de motivos que impulsionaram as diversas modalidades da intervenção estatal a um modelo analítico consistente. Em todo caso, convém ter presente que os determinantes da intervenção do Estado não são, necessariamente, os mesmos que explicam a expansão da atividade estatal, ali onde ela já se iniciou.

3. A expansão do Estado: a lógica da economia e a lógica da burocracia.

A expansão da atividade estatal, particularmente a atividade produtora de bens e serviços, motivada fundamentalmente por razões várias e de conjuntura, terminou por suscitar a cobrança de eficiência e de produtividade. Protegidas contra os azares do mercado, as empresas estatais viram-se permanente alvo de críticas quanto à eficiência de seu desempenho, medida esta segundo o padrão convencional de lucros operacionais. Desnecessário dizer que a avaliação crítica partia especialmente dos segmentos privados do sistema econômico, para os quais o setor produtivo do aparelho estatal representa incômodo competidor.

Uma vez criada a empresa pública, particularmente a empresa produtora de bens e serviços, esmaecem as razões originais para sua criação — de natureza mais “política” que de “mercado” — e deflagra-se a pressão por desempenho de acordo com as regras gerais do sistema econômico, isto é, a maximização do lucro. A sobrevivência organizacional de uma empresa do Estado depende, em consequência, menos de uma avaliação de médio e longo prazos, e conforme às razões que impuseram sua criação — por exemplo, manutenção da soberania interna sobre recursos naturais estratégicos, ou acréscimo nos graus de liberdade nas negociações internacionais — do que de seu sucesso operacional de curto prazo. Provoca-se, assim, importante fratura entre o nascimento “político” e a sobrevivência “econômica” da organização.

A busca por sucesso microeconômico e de curto prazo, todavia, produz os inesperados resultados de que não apenas se procure garantir a sobrevivência da organização, mas, ademais, *fica ela obrigada a expandir-se e a proliferar para sobreviver*. Dado o contexto institucional brasileiro, de que se falará a seguir, não há alternativa para a empresa pública que quer permanecer senão a expansão e proliferação, enquanto a razão de sua sobrevivência for um subproduto de seu desempenho econômico “strictu sensu”.

As empresas estatais brasileiras operam em um contexto caracterizado por elevadas taxas de inflação e pela inexistência de uma caixa única que fosse suficientemente flexível para redistribuir os recursos disponíveis pelas diversas unidades do sistema estatal de produção. A tentativa de maximizar lucros operacionais, em consequência, quando bem sucedida, coloca a empresa estatal diante da alternativa de entesourar seus recursos financeiros em excesso — arriscando-se por aí à crítica de ineficiência, já que deixaria seus recursos vulneráveis à erosão inflacionária — ou diversificar seus investimentos, buscando os setores de alta rentabilidade, tal como qualquer empresa privada está obrigada a fazer. É a lógica econômica de curto prazo, pois que, em sendo um dos parâmetros fundamentais de avaliação do desempenho da empresa pública, necessariamente a impele à expansão e proliferação.

A dinâmica própria das burocracias estabelece a outra fonte natural de crescimento e multiplicação estatal. É conhecido o axioma de que as burocracias tendem a durar e, mais do que isso, a expandir-se. Se, conforme a especulação de Boulding, haveria um princípio extrínseco e outro princípio intrínseco às organizações limitando seu crescimento, a estimativa de Hintze, por outro lado, assegura-nos que os limites da expansão organizacional são dados apenas pela capacidade de administrar e controlar os “espaços” adquiridos pela burocracia em expansão⁸. Sendo a capacidade de administração e controle, em princípio, derivada de aperfeiçoamentos na estrutura organizacional, não haveria, igualmente em princípio, limites naturais previsíveis para a expansão burocrática.

Já muito se investigou sobre os processos indutores da expansão burocrática. Assumindo a premissa maximizante análoga ao do *homo economicus*, por exemplo, Niskanen conclui que o crescimento burocrático decorre do mesmo impulso maximizador, seja a maxi-

8. BOULDING, K. *The organizational revolution*. s.l., Harper Torch Books, 1968. HINTZE, Otto. *The historical essays of Otto Hintze*. Oxford, University Press, 1975. Cap. 4.

9. NISKANEN JUNIOR, William. *Bureaucracy and representative government*. Aldine, 1971.

mização de "output" (dos serviços ou produtos oferecidos), seja a maximização do orçamento posto à disposição da burocracia⁹. Já uma versão hobbesiana, ou maquiaveliana, daria como impulso fundamental o acúmulo de poder. Em qualquer caso, e embutida em qualquer das explicações já sugeridas, encontra-se a razão de segurança, isto é, a tentativa de reduzir os graus de incerteza provenientes do meio ambiente, o qual é sempre definido como o *au delá* dos limites da organização. Sempre que um segmento do meio ambiente é capturado pela organização e cai sob seu controle, reduz-se a faixa de incerteza quanto à sobrevivência organizacional. E novamente o impulso fundamental pela sobrevivência inaugura uma dinâmica expansionista e diferenciadora, pois a conquista de porções diferentes do meio ambiente obriga as organizações a se converterem de "uni" em "multi" com tendência ao "omni" funcional.

As burocracias estatais são, neste particular, como qualquer outra burocracia e, assim, também sujeitas, uma vez criadas, à pressão pela sobrevivência e, consequentemente, por igual sujeitas à dinâmica expansionista e diferenciadora. Não há por trás do visível gigantismo dos Estados modernos nenhum plano preconcebido, nem qualquer designio maléfico. Não há, necessariamente. A própria lógica das circunstâncias, se não é convenientemente administrada e infletida em sua direção, induz o crescimento e a diferenciação das estruturas burocráticas, tanto produtivas, quanto reguladoras e normativas. Tal é o que tem ocorrido no Brasil. Tanto por razões de natureza econômica, quanto por imposições da dinâmica organizacional, o aparelho de Estado brasileiro tem se expandido e diversificado, promovendo a primeiro plano o problema de sua administração e controle.

A proliferação do que se convencionou denominar de agências de administração indireta (fundações, autarquias, empresas públicas) coloca a questão do controle dessas agências de dois ângulos distintos: de um lado, tenta-se encontrar mecanismos que permitam cobrar responsabilidade pública de sua ação ou omissão; de outro, trata-se de resolver o problema da *coordenação*, por parte do poder central (executivo, ministério ou órgão de planejamento), de número ponderável de instituições que, embora formalmente subordinadas à administração direta, manifestam crescente capacidade de comportamento e decisões autônomas. E aqui tocamos no ponto central da seção seguinte.

4. A expansão da burocracia: a lógica cartorial e a lógica tecnocrática

O fenômeno da tecnocracia é, sem dúvida, moderno. Estará, possivelmente, ligado ao desdobramento das funções do Estado que, ao se expandir e necessitar ser eficiente de acordo com os padrões do mercado, passa a requerer o concurso de operadores capazes. Assim como na esfera privada as grandes empresas concorrem pelos melhores executivos — fenômeno conhecido como "brain-hunting" — também na esfera pública torna-se imperiosa a seleção e o recrutamento de pessoal dotado de habilidades específicas. O preenchimento de cargos de importância estratégica deixa de ser o

resultado de mera partilha de espólios para se transformar em negociação política delicada. Este ponto merece comentário mais pormenorizado.

Administrar o aparelho de Estado como um sistema de espólio, a ser distribuído como benesses a diversas facções políticas, independentemente do desempenho esperado, é tendência conhecida e apontada pela literatura especializada. No Brasil, tal fenômeno foi estigmatizado com o rótulo de Estado cartorial, que teria prevalecido até recentemente. De acordo com a hipótese, o aparelho de Estado brasileiro jamais foi comandado quer por normas e planos de longo prazo, quer segundo a ética que a literatura clássica atribuía à moderna burocracia, ou seja, competência, neutralidade, imparcialidade. Bem ao contrário, tratava-se de repartir os recursos estatais disponíveis entre as correntes políticas que propiciavam apoio ao governo — o que era uma forma de pagamento a tal apoio. Em consequência, o desempenho do Estado era ineficiente, corrupto e incompetente. Pela lógica da hipótese, e em analogia com o que parece ser a experiência internacional, suponha-se que do desenvolvimento do país emergisse a exigência da constituição de uma burocracia estatal conforme aos padrões tipicamente ideais.

Pelo pouco que já se conhece, todavia, sabe-se que a hipótese do Estado cartorial não se aplica inteiramente ao caso brasileiro. Com efeito, o que parece ter ocorrido foi uma espécie de divisão entre parte do aparelho de Estado centralizado, onde o fenômeno se mostraria plenamente, e o aparelho de Estado descentralizado, o qual, dados os motivos da sua instituição (ver seção 1), teria sido protegido da lógica cartorial. Assim, a modernização recente da burocracia estatal centralizada estar-se-ia processando por mimetismo ou pressão dos padrões de competência estabelecidos pela burocracia estatal descentralizada. O aparelho de Estado descentralizado brasileiro foi, portanto, desde o início, submetido a padrões de operação onde a eficiência e a competência eram os critérios fundamentais. Daí fluí a necessidade de que os postos de importância estratégica ficassem a salvo das negociações políticas convencionais. Em consequência, na medida em que o preenchimento dos postos demandava de seus futuros operadores uma qualificação técnica apropriada, estes operadores convertiam-se em atores políticos de uma nova espécie, isto é, aqueles que deveriam, necessariamente, ser consultados quanto às políticas a serem seguidas, por isso mesmo que eram as pessoas capazes de avaliar por que rumos obter-se-ia eficiência no desempenho deste segmento do setor público. É, por conseguinte, a obrigação de obter resultados eficientes na operação do setor público descentralizado que transforma os responsáveis pelas diversas unidades deste setor em atores políticos relevantes¹⁰.

O recurso político fundamental de que dispõem estes atores políticos é o conhecimento especializado, a capacidade de coordenar grupos de trabalho de elevada competência técnica. Em segundo lugar, adquirem ainda maior grau de liberdade de ação em correspondência à autonomia financeira das organizações que dirigem, como já foi mencionado. Em terceiro lugar, tornam-se ainda mais importantes em razão da estrutura da organização que dirigem, a qual pode propi-

10. É claro que não subscrevemos a tese de que existem soluções puramente "técnicas" para problemas econômicos e sociais. A ênfase consiste na distinção entre recrutamento tecnocrático e recrutamento clientelístico e nos recursos de poder, que são diferentes nos dois tipos de políticas.

ciar maior ou menor probabilidade de permanência nos postos, convertendo-se esta permanência, por sua vez, em adicional recurso pela cumulatividade da experiência adquirida. Assim, é de esperar-se que exista uma relação entre estrutura organizacional e permanência nos postos e que estas duas dimensões conjugadas nos indiquem algo sobre parcela bastante ampla do aparelho de Estado descentralizado brasileiro. Tais são os tópicos das seções subsequentes.

5. Estabilidade burocrática e estrutura organizacional do aparelho de Estado descentralizado brasileiro: achados preliminares

Esta seção apresentará o conjunto básico de informações coletadas sobre as agências descentralizadas, no que se refere à renovação e permanência nos postos estratégicos das organizações¹¹. Os dados são apresentados de forma agregada (geral) e desagregada em função da posição dos membros (topo, atividade-meio e atividade-fim), distribuídos de acordo com as cortes presidenciais e parlamentares a que pertencem (tabelas I e II) e distribuídos de acordo com as posições, as cortes e a estrutura da organização a que pertencem, dicotomizadas em alta centralidade hierárquica relativa (acima da mediana) e baixa centralidade hierárquica relativa (tabelas III e IV). A interpretação das tabelas é simples: quanto maior for o valor numérico da taxa, maior será a instabilidade da burocacia.

Tabela I

Taxa de Renovação - Coorte Presidencial

POSIÇÃO	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHEK	JÂNIO	JANGO	CASTELO	COSTA E SILVA	MÉDICI
GERAL	0.27	0.27	0.29	0.39	0.26	0.28	0.23	0.15
TOPO	0.26	0.30	0.17	0.21	0.43	0.28	0.26	0.14
MEIO	0.19	0.21	0.11	0.28	0.19	0.25	0.20	0.16
FIM	0.23	0.25	0.13	0.34	0.26	0.29	0.21	0.15

FONTE: Ver notas 1 e 11.

Tabela II

Taxa de Renovação - Coorte Parlamentar

POSIÇÃO	46-50	50-54	54-58	58-62	62-66	66-70	70-74
GERAL	0.27	0.27	0.19	0.27	0.27	0.21	0.11
TOPO	0.26	0.30	0.18	0.29	0.29	0.25	0.09
MEIO	0.19	0.21	0.15	0.20	0.23	0.20	0.11
FIM	0.23	0.25	0.16	0.25	0.26	0.19	0.12

Fonte: Idem, ibidem.

Tabela III
Taxa de Renovação - Coorte Presidencial

POSIÇÃO	1		2		3		4		5		6		7		8	
	*a	*b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
GERAL	0.24	0.23	0.24	0.30	0.13	0.17	0.38	0.38	0.27	0.27	0.31	0.26	0.18	0.25	0.14	0.18
TOPO	0.21	0.23	0.29	0.31	0.15	0.20	0.28	0.24	0.43	0.39	0.27	0.32	0.27	0.29	0.11	0.21
MEIO	0.18	0.11	0.17	0.27	0.10	0.12	0.30	0.21	0.18	0.21	0.30	0.18	0.17	0.24	0.15	0.18
FIM	0.15	0.25	0.07	0.28	0.04	0.15	0.00	0.34	0.26	0.28	0.29	0.25	0.18	0.23	0.12	0.16

FONTE: Ver notas 1 e 11.

* a = abaixo da mediana; * b = acima da mediana.

Tabela IV
Taxa de Renovação - Coorte Parlamentar

POSIÇÃO	1		2		3		4		5		6		7		8	
	*a	*b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
GERAL	0.24	0.23	0.24	0.30	0.17	0.17	0.26	0.29	0.28	0.25	0.17	0.24	0.10	0.18	—	—
TOPO	0.21	0.23	0.29	0.31	0.22	0.24	0.27	0.32	0.29	0.29	0.26	0.30	0.06	0.15	—	—
MEIO	0.18	0.11	0.17	0.27	0.12	0.17	0.23	0.17	0.26	0.18	0.17	0.23	0.11	0.13	—	—
FIM	0.15	0.25	0.07	0.28	0.08	0.18	0.15	0.25	0.27	0.24	0.15	0.21	0.11	0.12	—	—

FONTE: Idem, ibidem.

* a = abaixo da mediana; * b = acima da mediana.

Pelo menos quatro tipos de leituras relevantes são possíveis a partir da disposição dos dados: uma comparação das taxas de renovação por coorte presidencial *vis-à-vis* às coortes parlamentares; comparação intercoortes presidenciais; comparação das taxas por posições (topo, meio e fim); e, finalmente, comparar as taxas tomando em consideração o tipo de estrutura organizacional das agências (maior ou menor centralidade hierárquica relativa).

O restante desta seção apresentará uma lista, provavelmente não exaustiva, dos achados derivados da leitura das tabelas, enquanto a próxima seção procurará sistematizar tais achados, tendo em vista algumas hipóteses sobre as relações entre burocracia, política e tipo de regime.

De acordo com a base empírica disponível e as técnicas de mensuração utilizadas, é plausível supor-se que:

- 1) Ao nível de maior agregação (isto é, não havendo discriminação de posições ou de estruturas organizacionais), as taxas de renovação da elite burocrática brasileira do aparelho estatal descentralizado são mais elevadas nas coortes presidenciais do que nas coortes parlamentares;
- 2) As taxas de renovação das coortes presidenciais são declinantes após 1964, tendo sido o governo Médici o mais estável neste particular;
- 3) As taxas de renovação das posições de topo e de atividade-fim são mais elevadas do que as taxas de renovação das posições de meio nas coortes presidenciais;

4) As maiores taxas de renovação ao nível mais agregado (geral), e nas posições de atividade-meio e atividade-fim são da coorte Jânio Quadros;

5) O governo mais estável nas posições de atividade-meio e atividade-fim foi o de Juscelino Kubitschek, inclusive mais estável do que o governo Médici, enquanto que na posição de topo a diferença entre os dois é pequena (17 JK.. 14 Médici);

6) O governo mais instável na posição de topo foi o de João Goulart;

7) Ao nível mais agregado (geral), também são declinantes após 1964 as taxas das coortes parlamentares;

8) Novamente as taxas nas posições de topo e atividade-fim são mais elevadas do que as taxas das posições de atividade-meio para as coortes parlamentares, exceto ponto 6 no tempo quando as taxas para atividade-meio e para atividade-fim são, praticamente, iguais, e exceto ponto 7 (parlamento Médici) quando todas as taxas são muito baixas e a taxa da posição de topo é a menor de todas;

9) A maior renovação nas posições de topo se dá após o segundo parlamento (Getúlio Vargas);

10) A maior renovação nas atividades meio e fim se dá após o parlamento de João Goulart (ponto 5 no tempo);

11) Em geral, as organizações de maior centralidade hierárquica apresentam maiores taxas de renovação ao nível mais agregado (geral) do que as de menor centralidade hierárquica;

12) As posições de topo das organizações de maior centralidade hierárquica apresentam maiores taxas de renovação do que as de menor centralidade hierárquica, exceto durante Jânio Quadros e João Goulart, quando se dá o inverso;

13) As posições de atividade-fim em organizações de maior centralidade hierárquica são mais instáveis do que em organizações de menor centralidade hierárquica, exceto durante o período Castelo Branco;

14) A posição de topo nas organizações de menor centralidade hierárquica é a mais instável das três posições, exceto em Quadros, Castelo Branco e Médici quando a mais instável é a posição de atividade-meio;

15) Também nas organizações de maior centralidade hierárquica, a posição de topo é a mais instável das três, exceto durante Dutra e Quadros, quando a posição de atividade-fim aparece como a mais instável;

16) Nas organizações de menor centralidade hierárquica, a posição de atividade-fim é a mais estável, antes de 1964 (exceto Goulart onde é a da posição de atividade-meio), sendo a posição de topo, para Castelo e Médici, e de atividade-meio, para Costa e Silva, no período pós-1964;

17) Nas organizações de maior centralidade hierárquica, a posição de maior estabilidade é a de atividade-meio, exceto para Costa e Silva e Médici quando é praticamente igual à atividade-fim;

18) As posições de atividade-meio das organizações de menor centralidade hierárquica apresentam taxas de renovação superiores às taxas da posição de atividade-fim, exceto para Goulart e Costa e Silva (onde são praticamente iguais);

19) A posição de atividade-meio das organizações de maior centralidade hierárquica apresentam taxas inferiores às da posição de atividade-fim, exceto para Costa e Silva e Médici;

20) A maior instabilidade de posição de topo das organizações de menor centralidade hierárquica ocorreu durante Goulart, e a mais estável durante Médici;

21) Também a maior instabilidade da posição de topo das organizações de maior centralidade hierárquica ocorreu durante Goulart, e a mais estável durante Kubitschek;

22) Em geral, as taxas de renovação das organizações de menor centralidade hierárquica, no agregado (geral), são iguais ou superiores por coorte presidencial do que por coorte parlamentar;

23) Em geral, o mesmo parece dar-se em relação às organizações de maior centralidade hierárquica;

24) As posições de topo das organizações de menor centralidade hierárquica são, em geral, tão ou mais instáveis por coorte presidencial do que por coorte parlamentar;

25) Em geral, a posição de atividade-fim nas organizações de menor centralidade hierárquica apresenta maiores taxas de renovação por coorte parlamentar do que por coorte presidencial, exceto no período pós-1964;

26) Em geral, a posição de atividade-fim das organizações de maior centralidade hierárquica apresenta maiores taxas de renovação por coorte presidencial;

27) Ao nível mais agregado (geral), a coorte mais instável é a da 5.^a legislatura, para as organizações de menor centralidade hierárquica;

28) Para as organizações de maior centralidade hierárquica e ao nível mais agregado (geral), a coorte mais instável coincide com a 2.^a legislatura;

29) Nas organizações de menor centralidade hierárquica, as maiores taxas de renovação nas posições de topo ocorreram durante a 2.^a e a 5.^a legislaturas;

30) Nas organizações de maior centralidade hierárquica, e na mesma posição de topo, as maiores taxas ocorreram durante a 2.^a e a 4.^a legislaturas;

31) Nas organizações de menor centralidade hierárquica, as maiores taxas de renovação na posição de atividade-fim ocorreram durante a 5.^a legislatura;

32) Nas organizações de maior centralidade hierárquica, e na mesma posição de atividade-fim, a maior taxa encontra-se durante a 2^a legislatura;

33) Com exceção da 5^a legislatura, durante a qual são iguais, as taxas de renovação na posição de topo das organizações de maior centralidade hierárquica são mais elevadas do que as taxas de renovação na mesma posição nas organizações de menor centralidade hierárquica;

34) As taxas de renovação na posição de atividade-meio variam assistemaicamente entre as organizações de maior e de menor centralização hierárquica ao longo das legislaturas;

35) Com exceção da 5^a legislatura, as taxas de renovação na posição de atividade-fim são mais elevadas nas organizações de maior centralidade hierárquica do que nas de menor centralidade hierárquica.

O valor de cada um desses achados plausíveis variará, por certo, de acordo com os interesses de cada analista e em função de seus interesses específicos. Para o que nos importa aqui é possível introduzir alguma sistematização nas proposições precedentemente listadas e referi-las a quatro ordens principais de preocupações. Este é o tópico da seção seguinte.

6. Estabilidade burocrática, a política e a estrutura organizacional do aparelho de Estado descentralizado brasileiro

A primeira área de questões que os achados discriminados na seção anterior permitem esclarecer é constituída pelas relações entre o Executivo e o Parlamento, tal como implícitos na hipótese do Estado cartorial, e por uma comparação entre os diversos executivos no período compreendido entre 1945 e 1974.

Como foi referido anteriormente, segundo a hipótese do Estado cartorial o aparelho de Estado brasileiro seria partilhado pelo Executivo entre as diversas forças políticas com o objetivo de conseguir o apoio necessário para seus programas de ação. Corolário desta hipótese, creio, seria a inferência de que tal fenômeno deveria manifestar-se sobretudo após as eleições legislativas, mediante as quais periodicamente se aferem as ponderações de poder das diversas facções políticas nacionais. Assim sendo, seria de esperar-se que as taxas de renovação das elites burocráticas do aparelho estatal descentralizado relativas às coortes parlamentares fossem superiores àquelas relativas às coortes presidenciais. Os resultados, entretanto, confirmando a suspeita precedentemente mencionada, contrariam esta inferência.

Com efeito, os achados 1, 22, 23, 24, 25 e 26 indicam que, sistematicamente, as taxas de renovação das coortes presidenciais são superiores às taxas de renovação das coortes parlamentares. Tal resultado, ademais, revela que a preponderância do Executivo em relação ao Legislativo se afirma independentemente do tipo de estrutura organizacional das agências consideradas, e independentemente das

posições (topo, atividade-meio e atividade-fim) dentro das organizações. Parece correto, portanto, afirmar-se que o problema da coordenação do aparelho estatal descentralizado, ou, visto por outro ângulo, o problema do impacto da política sobre este mesmo aparelho, equaciona-se no âmbito das relações entre o Executivo e o aparelho estatal com escassa interferência do Legislativo. É pela mediação do Executivo que a problemática do controle ou da instabilidade política do aparelho estatal descentralizado se configura — o que torna relevante a comparação entre períodos presidenciais.

Se se compararem os diversos períodos presidenciais, verificar-se-á que o primeiro achado relevante refere-se ao período Jânio Quadros. Teria sido este o período mais instável, isto é, que apresentaria as maiores taxas de renovação das elites administrativas para o nível mais agregado (geral), para as posições de atividade-meio e de atividade-fim (vide proposição 4). Entretanto, tratando-se de um período de curtíssima duração, e que se inaugura segundo uma dinâmica oposicionista, não seria surpresa encontrar elevado impacto sobre a elite burocrática em seu início — o que efetivamente ocorreu — sendo precipitado, todavia, inferir que a mesma taxa de substituição manter-se-ia nos anos subseqüentes. Os dados para o período Quadros, assim, devem ser tomados com cautela.

Já o mesmo não se pode afirmar em relação ao período Goulart. De acordo com as proposições 6, 20 e 21, foi este o período de maior instabilidade administrativa no aparelho estatal descentralizado, atingindo, especificamente, a posição de maior responsabilidade das organizações, isto é, a posição máxima ou de topo. E este resultado aparece consistentemente, tanto em relação aos dados agregados, quanto em relação aos dados discriminados de acordo com a estrutura das organizações. Pelo que se conhece do período, corrobora-se a idéia de que grande parte da administração pública federal brasileira, independentemente de ser administrada de forma mais ou menos centralizada, foi atingida pela penetração política que caracterizou o período.

A segunda área de questões sobre as quais podemos ser ilustrados pelos resultados obtidos refere-se à complexa e controvertida conexão entre maior autoritarismo e maior estabilidade administrativa e, por aí, maior continuidade de programas de trabalho, em contraposição à hipótese de que a maior democracia corresponderia maior instabilidade administrativa e, consequentemente, menor eficiência no desempenho governamental.

Seria excessivamente ambicioso presumir que estudo tão exploratório e restrito quanto este pudesse decifrar definitivamente a questão. Não obstante, pode-se verificar que, de acordo com as proposições 2 e 7, as taxas de renovação são declinantes após 1964, tanto para as coortes presidenciais quanto para as coortes parlamentares. A aceitar-se absolutamente tal resultado estaria sendo corroborada a hipótese que afirma a conexão entre autoritarismo e maior estabilidade administrativa, com base na qual se presume maior continuidade e eficiência governamentais. Todavia, a proposição 5 sugere-nos caminho oposto. Provavelmente, o governo mais democrático no período pré-1964, o de Juscelino Kubitschek, foi ao mesmo tempo

o mais estável em sua administração indireta, no que diz respeito às posições de atividade-meio e atividade-fim, inclusive mais do que o governo Médici, que é o mais estável dos governos pós-64, e praticamente tão estável quanto este no que concerne à posição de topo das organizações.

Assim, pelo menos em relação ao limitado aspecto aqui investigado, maior taxa de estabilidade administrativa, se admitida como um dos requisitos necessários à eficiência governamental, não exige, necessariamente, sistemas políticos rígidos, podendo, ao contrário, ser alcançada em regimes abertos.

A terceira área de interesse refere-se à estabilidade das posições estratégicas nas organizações governamentais, aqui agregadas em posições de topo, posições de atividade-meio e posições de atividade-fim. Trata-se de considerar se haveria alguma diferença sistemática entre elas face às probabilidades de renovação. Desde logo, as proposições 3 e 8 sugerem-nos que as posições de atividade-meio, isto é, aquelas ligadas especificamente à administração, sentido estrito, das organizações, são mais impermeáveis à substituição do que as posições de topo e do que aquelas ligadas às atividades-fim (técnicas) das organizações. Este resultado, ademais, vale tanto para as coortes presidenciais, quanto para as coortes parlamentares. Os demais achados sobre as posições dependem da consideração da outra dimensão — estrutura das organizações — e serão, em consequência, discutidos simultaneamente.

Se considerarmos as relações entre a estabilidade das posições e a estrutura das agências, resultados importantes e significativos aparecem. Antes de tudo, uma observação isolada sobre a renovação das elites administrativas e a estrutura das organizações: desde logo, revela-se pela proposição 11 que, em geral, as organizações de maior centralidade hierárquica exibem maiores taxas de renovação ao nível mais agregado (geral) do que as organizações de menor centralidade hierárquica. Esta vulnerabilidade maior das organizações mais centralizadas será corroborada praticamente em todas as circunstâncias e permitirá importantes conclusões na parte final deste trabalho.

Pelas proposições 12 e 13 obtemos que as posições estratégicas de topo e de atividade-fim são mais instáveis (maiores taxas de renovação), nas organizações de maior centralidade hierárquica do que nas organizações de menor centralidade hierárquica. Se tomarmos as coortes parlamentares como ponto de referência, verifica-se, pelas proposições 33 e 35, que, com exceção da 5.^a legislatura (a legislatura Goulart), também as posições de topo e de atividade-fim são mais instáveis em organizações de maior centralidade hierárquica do que em organizações de menor centralidade hierárquica.

Finalmente, as proposições 14 e 15 sugerem-nos que em ambos os tipos de estruturas a posição de topo é a mais instável das três posições.

Sumariando, procedeu-se nesta seção a uma análise das taxas de renovação das elites administrativas do aparelho estatal descentralizado brasileiro em suas relações com as mudanças processadas no regime político (mais democrático ou mais autoritário), com a série de

Executivos, com a série de Parlamentos, assim como se avaliaram as variações nesta taxa de renovação em decorrência das posições ocupadas e da estrutura das organizações sob análise. Os achados sugerem as seguintes conclusões plausíveis:

- a) Quanto à natureza do regime: não parece seguro afirmar-se que maior estabilidade administrativa requeira elevada dose de autoritarismo político;
- b) Quanto à hipótese do Estado cartorial: não parece verdadeiro que o sistema estatal descentralizado brasileiro tenha ficado exposto à lógica da divisão de espólio, com exceção do período João Goulart, que é o que mais se aproxima do modelo;
- c) Quanto à estabilidade diferenciada das posições administrativas estratégicas: as posições administrativas ligadas a atividades-meio das organizações são mais resistentes à renovação do que as posições de topo e do que as posições ligadas a atividades-fim, independentemente da estrutura das organizações. Em ambos os tipos de estrutura, por outro lado, a posição de topo é a mais instável das três;
- d) Quanto à estrutura das organizações: em geral, quanto mais centralizada hierarquicamente a organização, maior a probabilidade de substituição de suas elites de topo e técnica em sentido estrito, isto é, aquelas ligadas às atividades-fim da organização.

As duas últimas inferências, *c* e *d*, permitem agora que se retome o tema central deste estudo exploratório, o que será feito na seção final, a seguir.

7. Conclusão

Argumentou-se que estruturas organizacionais de baixa centralidade hierárquica relativa, isto é, aquelas estruturas nas quais o poder administrativo não é excessivamente centralizado na sua posição de topo, seriam menos permeáveis ao controle externo. Verificou-se, também, que tais estruturas apresentam a característica de possuírem elites administrativas mais estáveis do que as estruturas mais centralizadas.

A conjugação de ambos os aspectos permite a indução de que estruturas organizacionais em que o poder é descentralizado tendem a resistir mais à renovação de seus quadros dirigentes, tanto em suas posições máximas, quanto em suas atividades específicas, isto é, técnicas. A maior longevidade das elites administrativas de estruturas de maior índice de descentralização, por sua vez, propicia acréscimos incrementais na ponderação do valor daquilo que é o recurso político por exceléncia das elites burocráticas modernas, a saber, a *expertise*, o conhecimento especializado.

Com efeito, ao conhecimento especializado de fundo soma-se através dos anos a experiência da operação cotidiana da própria estrutura e a posse do conhecimento em ato, por assim dizer, multiplica o valor do conhecimento especializado, tornando os quadros dirigentes dessas estruturas um fator relativamente escasso. Ao contrário do que se afirma eventualmente, a oferta de técnicos altamente capaci-

tados não é infinitamente elástica à variação nos preços. Bem ao contrário, a oferta de mão-de-obra de altíssima capacitação é restrita, e ainda mais exígua se adicionamos ao valor *conhecimento a ponderação em ato* — adquirido por via da longevidade nos postos. Neste caso, a oferta de operadores de estruturas governamentais passa a ser inelástica a preços (salários de operadores) e elástica a poder.

Em outros termos, quer isto dizer que o preenchimento de postos estratégicos em estruturas complexas passa a ser comandado por ajustamentos políticos, antes que por competição no mercado. Não é fácil substituir um operador estatal oferecendo apenas salários competitivos no mercado privado. *Expertise* é fato escasso e não é perfeitamente substituível. Daí porque o controle do aparelho estatal descentralizado seja uma questão eminentemente política. Não se trata de submeter às preferências do comprador — no caso, os órgãos de administração direta — a orientação do *vendedor* — no caso, as unidades descentralizadas — que seriam perfeitamente substituíveis pelo mercado. Elas não o são. E porque não o são, o ajuste entre as preferências do comprador e as orientações do vendedor escapa à dinâmica do mercado, quer dizer, dos preços (salários) e ingressa no âmbito das negociações de poder. O aparelho estatal descentralizado resiste à coordenação central precisamente porque o seu comportamento não obedece à lógica do mercado. E o que permite a este segmento escapar às regras da perfeita substitutibilidade é, de um lado, a complexidade da estrutura que o constitui e, de outro, a escassez de seus operadores.

Sabe-se que as agências descentralizadas incumbidas da prestação de serviços de infra-estrutura e da produção de bens pesados costumam ser rebeldes à coordenação central. Siderúrgicas e hidrelétricas encontram-se neste caso e são alguns dos exemplos notórios de empresas de elevada autonomia face ao poder central. Sabe-se também que possuem larga margem de autofinanciamento, o que lhes dá o patamar material para a defesa de tal autonomia. É necessário incluir agora, portanto, dois outros aspectos: a complexidade de suas estruturas e a longevidade de suas elites. Quer isto dizer que, mesmo que se encontrasse uma forma de reduzir ou controlar a capacidade financeira destas agências, ainda assim o seu controle permaneceria no âmbito da equação política, por razões organizacionais e de estabilidade de elites. E estes dois últimos fatores não são aleatórios nem de fácil modificação, já que, aparentemente, decorrem do estágio atual da divisão social do trabalho, da divisão social do conhecimento e do nível de tecnologia. Isto quer dizer, finalmente, que as modernas organizações complexas constituem um problema de poder, isto é, político, e não meramente administrativo. E problemas políticos, como é curial, só politicamente podem ser encaminhados.

Contratos de agência e representação na prática internacional

Sumário — *Introdução: Importância do tema; Definições; O problema da ordem pública. O aspecto conflitual: Lei aplicável; A legislação brasileira, alcance e extensão; Mecanismos para solução de disputa.*

O contrato: Contrato de Agência e legislação concorrencial; Definições e elementos básicos do contrato; Obrigações do intermediário; Obrigações do fabricante; cessação do contrato e disposições finais.

Introdução

Importância do tema

Na prática do comércio internacional, assim como no interior dos países, uma economia concorrencial obriga as empresas a procurar, sem desfalecimentos, o aumento do volume de suas vendas. Isso é obtido através da busca de novos mercados, e ao estabelecimento de relações de cooperação com outras empresas, empresários e, por vezes, auxiliares do comércio.

Dois são os focos em torno dos quais desenham-se essas atividades: o estímulo às vendas e a organização de centros de distribuição de mercadorias e produtos.

Ao promover o estímulo às vendas, as empresas recorrem não só às técnicas de "marketing" como ao estabelecimento de relações jurídicas, as mais variadas, com pessoas que, estimuladas pela participação em parte dos lucros, possam obter novos fregueses. Os centros de distribuição, por sua vez, servem a exibir os produtos, torná-los facilmente acessíveis aos fregueses, proporcionar assistência técnica, manutenção e fornecimento de complementos e peças.

Em ambas as atividades há diversos tipos de contratos: o "franchising", a cessão de marcas, as vendas em comum através de "joint ventures" ou de consórcios, outras formas de organização sendo possíveis e numerosas demais para se relacionar. Mas tão-só a representação comercial e a agência é que serão examinadas aqui.

Definições.

Tem-se agrupado a representação e a agência sob uma denominação ampla, que, embora menos precisa do ponto de vista jurídico¹ é mais adequada à realidade econômica.

Os conceitos de representação e de agência são variados, segundo o país. Um autor italiano² coloca-os sob a rubrica genérica de "intermediários".

A palavra representação não é, aliás, adequada, pois serve para designar o "obrigar-se por conta de outrem", no âmbito do direito. Foi, e é usada também na acepção econômica, designando a mediação entre o produtor e o comprador. Daí, falarem os italianos em "agente con", ou "senza rappresentanza". No Brasil, como se sabe, a Lei consagrou o uso comum, chamando de "representante comercial" à:

"pessoa jurídica ou física, sem relação de emprego, que desempenha, em caráter não eventual por conta de uma ou mais pessoas, a mediação para a realização de negócios mercantis, agenciando propostas ou pedidos, para transmiti-los aos representados, praticando ou não atos relacionados com a execução dos negócios" (Lei nº 4.886, de 9/12/1965, art. 1º).

Outra figura foi regulamentada, com funções próximas: o concessionário. Antes de falarmos das diferenças deste com o representante comercial, é preciso marcar a separação que existe no direito brasileiro — mas que não é aceita universalmente — do mandato comercial e da representação comercial.

O parágrafo primeiro do artigo 1º da lei supracitada marca a existência de regimes jurídicos diversos para o representante-mandatário — o "agente con rappresentanza" dos italianos — e para o representante não mandatário. Não é o caso de retomar a exposição da discussão doutrinária sobre a natureza do mandato, tão bem exposta por Waldemar Ferreira³ e sintetizada por Requião⁴.

É preciso, ainda, distinguir comissão mercantil de representação comercial, no direito brasileiro, sendo a primeira "mandato sem representação", como quer Requião⁵. Define-a o artigo 185 C. Com., como:

"o contrato do mandato relativo a negócios mercantis quando, pelo menos, o comissário é comerciante, sem que nesta gestão seja necessário declarar ou mencionar o nome do comitente".

Assim, no caso da representação o produtor aparece, agindo o representante comercial em seu nome; na comissão o comissário, como estabelece o art. 166 C. Com.:

"fica diretamente obrigado às pessoas com quem contratar, sem que estas tenham ação contra o comitente, nem este contra elas".

1. MERCADAL, Barthelemy & JANIN, Philippe. *Les contrats de coopération entre entreprises*. Paris, Lefebvre, 1974. p. 350, § 1086.

2. BORTOLOTTI, Fabio. *Guida alla stipulazione di contratti con agenti e concessionari all'estero*. Milão, Il Sole 24 ore, s.d. p.29.

3. FERREIRA, Waldemar. *Tratado de direito comercial*. São Paulo, Saraiva, 1960, v. 11, p. 145.

4. REQUIÃO, Rubens. *Do representante comercial*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977. p. 55-9.

5. REQUIÃO, Rubens. *Do representante comercial*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977. p. 59.

Chega-se, assim, à última das distinções a fazer-se no seio do direito brasileiro, aquela entre representante comercial e concessionário.

As características que permitem distinguir, do ponto de vista jurídico, o agente do concessionário residem no fato de que:

"o agente limita-se a facilitar a celebração de contratos entre o fornecedor e o freguês (ou no caso do agente com representação — a concluir o contrato em nome e por conta do fornecedor); o concessionário adquire o produto para revenda"⁶.

Um quadro, elaborado por Bortolotti, permite, sob o ponto de vista econômico ou negocial, distinguir as características de diferentes tipos de intermediários, escalonados de acordo com o grau de independência e as vantagens e desvantagens de cada atividade:

	Distribuidor ou cessionário	Representante ou agente com mandato	Representante ou agente sem mandato	Representante subordinado (vianiente)
Funções típicas	Adquire e revende em nome próprio	Transmite ordens do produtor	Conclui contratos em nome e por conta do produtor	Atua como agente (com ou sem mandante) mas sob o controle do fabricante
Remuneração	Diferença entre preço de aquisição e de revenda		Comissão sobre negócios efetivados	Comissão ou fixo mensal, ou ambos
Ónus suplementares	Nenhum (em certos países, indenização de provisão e/ou clientela).	Comum a indenização de rescisão, ou de clientela. Excepcionais, ónus previdenciários		Pesados: indenização de rescisão, previdência, legislação trabalhista, etc.
Ónus de organização	Pequenos: a revenda é obrigação do cessionário	Médios: o produtor fatura aos clientes	Pequenos: sobre tudo quando o agente mantém depósito	Fortes: o produtor deve controlar a gestão
Controle de política de venda da clientela	Fraco: pode-se acentuar contratualmente, mas o produtor pode perder a clientela	Médio: muito dependente do contrato, e o fabricante conhece a clientela e seus endereços, pois fatura		Forte: o fabricante pode determinar os detalhes da ação do viajante
Riscos comerciais	A cargo do cessionário	Quase todos a cargo do produtor		

Naturalmente, a apresentação é duma clareza que é rara na realidade, em que as nuances tornam difícil distinguir. Os diferentes tipos retro referidos não esgotam as possibilidades de intermediação, pois há entre outros, ainda, o agente ocasional — chamado entre nós de corretor — é o que "pode intervir em todas as convenções, transações e operações mercantis" (Código Comercial, art. 45), conhecido entre os italianos como "proccaciatore d'affari". Aliás, nosso Código Comercial (art. 35) emprega a expressão "agente" para os auxiliares do comércio em geral, ao contrário das leis europeias, que a empregam em relação à representação comercial⁷.

A expressão agente, no Brasil, é de uso comum na doutrina, tendo sido consagrada pelo Projeto do Código Civil Brasileiro⁸. Assim, e porque é corrente na maioria dos países, a empregaremos.

6. BORTOLOTTI, Fabio. *Guida alla stipulazione de contratti con agenti e concessionari all'estero*. Milão, Il Sole 24 Ore, s.d. p. 24.

7. REQUIÃO, Rubens. *Do representante comercial*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977. p. 09.

8. REQUIÃO, Rubens. *Do representante comercial*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977. p. 10 e ss., para breve histórico da agência ou representação comercial no Brasil e no direito comparado.

Entretanto, é preciso ter presente que circunstâncias locais fizeram com que, em cada país, se fizessem distinções entre os diversos gêneros de agentes, dando-lhes denominações diferentes e submetendo-os a vários regimes jurídicos, entre os quais o do Direito do Trabalho — é o caso, por exemplo da lei francesa de 18/07/37. Esta havia disciplinado as funções dos “vendedores, representantes e praticistas”, os VRP, inserindo a relação jurídica no Livro 1 do Código do Trabalho (art. 29, letras “k” a “s”). Mas, como lembra Requião, criou-se a denominação “de’representantes mandatários’, para os distinguir (os autônomos) dos representantes comerciais, denominação ocupada pelo Direito do Trabalho”⁹. Na Itália, por sua vez, a disciplina do contrato de agência está no “Codice Civile” de 1942 (art. 1742), excluindo-a do direito do trabalho.

O Problema da ordem pública

Como quer que seja, o “lobby” dos agentes e representantes obteve em toda parte legislação que os protege.

Podemos lembrar, no elenco das normas que disciplinam a atividade, além do “Codice Civile” italiano, arts. 1742 a 1753, a lei suíça de 4 de fevereiro de 1949, que modificou o artigo 418 do Código das Obrigações; a lei francesa ora em vigor (Decreto 68 - 765, de 22 de agosto de 1968); a Seção VII, arts. 84 a 92 do HGB, do Código de Comércio Alemão; o Código de Processo Japonês de 1951, arts. 46 a 55; a Lei nº 14.546, de 27 de outubro de 1958, da Argentina, não nos esquecendo a nossa Lei nº 4.886, de 9 de dezembro de 1965¹⁰.

Essas leis são de, ou contêm, normas a que, no Direito Internacional Privado, se chama de aplicação imediata — as “Lois de police” tão caras a Franceskakis.

O art. 1º, alínea “i”, do Código Napoleão, empregava a expressão “Lois de police et de sureté”, tendo a primeira expressão sido adotada para designar normas de aplicação imediata, assim denominadas porque afastam a legislação estrangeira indicada pelas regras de conflito de leis. Trata-se de disposições imperativas que, no dizer de meu Mestre Loussouarn, “... se multiplient et enserrent la volonté des contractants dans des frontières sans cesse plus étroites”, e lembra ainda o professor da Universidade de Paris que, por exemplo, “... dans le contrat de travail, la place des prescriptions administratives relatives à l’hygiène et à la sécurité du travail va croissant de telle sorte que il est inconcevable qu’elles relèvent d’une loi autre que celle du pays sur le territoire duquel le travail est effectué”¹¹.

A existência e o alcance dessas normas são hoje reconhecidos universalmente, como faz praça o célebre “caso Boll”, da CIJ, em que se as julgou aplicáveis em matéria de direito de família e proteção do menor, por extensão podendo-se imaginar aplicáveis em outras matérias.

Graulich¹² escreveu que as regras de aplicação imediata teriam precedência sobre as de conflito de leis, cujo alcance delimitariam. A opinião desse autor não é, porém, incontrastável, e o debate sobre o real alcance e até mesmo a existência das “lois de police” ainda perdura. Fica, porém a menção, e encarar a sua aplicação é prova de rea-

9. REQUIÃO, Rubens. *Do representante comercial*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977. p. 15, citando, após, lição de Joseph Hemard.

10. Para um levantamento extenso dos regimes jurídicos da agência, ver os relatórios gerais e nacionais apresentados aos Congressos de Arnhem e de Viena, da UIA, em 1965 e 1966, atualizados e publicados em 1969 pelo editor Bruylant, Bruxelas.

11. LOUSSOUARN, Yvon & BREDIN, Jean-Denis. *Droit du commerce international*. Paris, Sirey, 1969. § 128.

12. GRAULICH, Paul. *Règles de conflit et règles d’application immédiate; mélanges Dabin II*. Paris, Dalloz, 1961.

13. LOUSSOUARN, Yvon & BREDIN, Jean-Denis. *Droit du commerce international*. Paris, Sirey, 1969. § 128.

lismo, eis que a maioria dos tribunais tende a empregá-las, quando mais não seja porque obedece escrupulosamente à lei... do mínimo esforço. Outra realidade a encarar é o alcance territorial dessas normas¹³.

Colocadas estas premissas, podemos passar a examinar os contratos internacionais de agência e representação, sob o prisma conflitual (1) e da sua elaboração e redação (2).

1. O aspecto conflitual

Em todo o contrato internacional conteúdo e forma devem ser examinados, ao se redigi-lo ou prepará-lo, á sombra das regras conflituais, para a determinação de qual seria a lei aplicável. Em nosso caso, uma lei merece consideração especial — a brasileira. Assim é que começaremos por examinar as hipóteses de lei aplicável a qualquer contrato de agência ou representação (a), para encarar o alcance e a extensão da Legislação Brasileira face a esse contrato (b), concluindo com os mecanismos para solução de disputas (c).

a. Lei aplicável

A importância de se determinar a lei aplicável aos contratos de agência e representação decorre principalmente de que: a) quando tal lei contiver disposições imperativas, estas podem ser de molde a revogar ou negar vigência ao contrato, ou na melhor das hipóteses a alguma de suas cláusulas; b) a lei aplicável é que supre as lacunas do contrato e tudo o que seja relativo à aplicação e interpretação do mesmo ou aquilo que esteja subjacente à convenção.

Podemos desde logo imaginar, em relação a um contrato já celebrado, as hipóteses de ter sido escolhida ou não a lei aplicável.

§ 1º — A falta de escolha expressa da lei aplicável

Não havendo escolha da lei aplicável pelas partes, se o contrato tiver sido proposto por pessoa residente no Brasil, ou destinar-se à execução no Brasil, é o artigo 9º da LICC que determina a lei aplicável.

Como corolário, pode-se admitir que, para que se escolha outra lei, é preciso que o contrato se constitua fora do Brasil, pois, como lembra Oscar Tenório:

"o artigo 9º (da LICC) não exclui a aplicação da autonomia da vontade se ela for admitida pela Lei do país onde se constituir a obrigação"¹⁴.

Entretanto, a regra da autonomia no direito brasileiro, tal como a consagrava o artigo 13 da antiga Introdução ao Código Civil, foi defendida por juristas do peso de um Haroldo Valladão¹⁵ e de um Serpa Lopes¹⁶.

O certo é que, se o nosso direito pode admitir a autonomia da vontade, o juiz brasileiro não procede a uma investigação da vontade implícita ou tácita das partes. Utiliza-se, no silêncio do contrato, dos critérios da LICC, nossos conhecidos¹⁷.

Para os contratos celebrados entre ausentes, por via de cartas,

14. TENÓRIO, Oscar. *Direito internacional privado*. 11. ed. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1976. § 870.

15. VALLADÃO, Haroldo. *Direito internacional privado*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1970. v.2.

16. SERPA, Lopes, Miguel Maria de. *Comentário teórico e prático da LICC*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1959. V.2. § 240.

17. BAPTISTA, Luiz Olavo. Contratos internacionais. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 270 (2): 87-90, abr./jun., 1980.

18. RECURSO 69.377 - *Revisa Trimestral de Jurisprudência*. Brasília, 60. 446, maio 1972.

19. TENORIO, Oscar. *Direito internacional privado*. 11. ed. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1976. § 876.

20. CASTRO, Amilcar de. *Curso de direito internacional privado*. Rio de Janeiro, Forense, s.d., p. 176, § 206.

21. SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Comentário teórico-prático da LICC*. Rio de Janeiro, Forense, 1959. p. 176, § 292.

22. BATIFFOL, Henri. *Les conflits de lois en matière de contrats; étude de droit international privé*. Paris, Librairie du Recueil, Sirey, 1938. p. 398-9.

23. BATIFFOL, Henri. *Les conflits de lois en matière de contrats; étude de droit international privé*. Paris, Librairie du Recueil, Sirey, 1938. LOUSSOUARN, Yvon & BOUREL, Pierre. *Droit international privé*. Paris, Dalloz, 1978. p. 176.

telegramas, telex, ou mesmo telefone, a regra, no Brasil, é a do art. 9º, § 2º, da LICC, que manda adotar a lei do lugar da residência (e não domicílio) do proponente¹⁸.

Trata-se de solução que apresenta algumas dificuldades. A prática, hoje, dos contratos entre ausentes é o uso do telex — que propicia diálogo entre os futuros contratantes. Podem haver — e é frequente — várias contrapropostas à proposta inicial, mas é esta que deve ser levada em conta:

"O exame da proposta e da contra-proposta é extremamente difícil quando ocorre aceitação parcial da contra-proposta e também parcial pelo contra-proponente, da proposta. O lugar da residência da pessoa donde partiu a *proposta inicial* determina o direito a aplicar ao contrato¹⁹.

Sem nos alongarmos mais sobre a matéria, convém lembrar que Amilcar de Castro²⁰ chamava a atenção para a expressão *residência*, porque, a seu ver, "lugar onde residir o proponente" é "lugar onde estiver o proponente", acentuando a característica da transitriedade da residência, oposto à estabilidade do domicílio; Serpa Lopes²¹ concorreu com a noção de que a residência deve conformar-se com a "sua própria função de elemento localizador do contrato".

Outro aspecto a lembrar-se — também usual na prática internacional — é o do contrato celebrado por mandatário que faz a proposta, é claro, em nome do mandante. A residência será a deste, pelo sistema brasileiro.

Já na Alemanha, nos EUA e na França, utilizou-se a residência ou domicílio do mandatário, como lembrava meu professor Batiffol em sua tese²². Por sua vez a lei italiana, art. 25 das disposições gerais sobre as leis, que precedem o "Codice Civile", estabelece que: "*Le obbligazioni che nascono dal contratto sono regolate della legge nazionale dei contraenti se è commune: altrimenti da quella del luogo nel quale il contratto è stato concluso. È salva in ogni caso la diversa volontà delle parti*".

Pode ocorrer que o juiz não seja o brasileiro; e a probabilidade de que a regra da autonomia predomine é então suficientemente grande para nos permitir alguma especulação sobre o assunto.

Batiffol explica a ação do juiz no silêncio das partes quanto à lei aplicável com a teoria da "localização objetiva". Segundo o mestre, o juiz não busca a lei aplicável "*dans une pretendue volonté tacite ou implicite des contractants, recherche qui serait d'ailleurs le plus souvent divinatoire. Il procéde en réalité à une localisation objective du contrat*"²³, a teoria é levada à sua consequência lógica final, pela afirmação de que mesmo na hipótese em que as partes manifestarem expressamente a sua vontade quanto à lei aplicável, nada mais fizeram que localizar o contrato. Não iríamos tão longe. Mas o fato é que o juiz deve localizar o contrato e buscar para isso elementos que tenham influência sobre o mesmo.

O fato do representante ter mandato pode levar o juiz a inclinar-se para indicar a lei aplicável a este. Se o representante não é autônomo

mo, é a lei aplicável ao contrato de trabalho (sempre segundo as normas conflituais do país do juiz).

Das diversas hipóteses aplicáveis, a "lex loci executionis" é a que parece melhor aplicar-se ao contrato de agência. Entretanto, a lei da autonomia ligada à "lex loci executionis" teria a vantagem de aplicar-se quer ao representante autônomo, quer ao subordinado. Nesse caso, uma só regra resolveria o conflito sem que fosse preciso, antes, passar pela qualificação do contrato. Mas, como já se disse:

*"Malheureusement, une telle vision des choses procède d'un excessif optimisme pour deux raisons. Si la compétence supplétive de la "lex loci executionis" semble admise sans contestation en matière de contrat de mandat, elle demeure incertaine dans le contrat de travail ou le principe même de la compétence de la loi d'autonomie à susciter des réticences, et est écarté par certains au profit d'un rattachement impératif"*²⁴.

Outra hipótese é a aplicação da lei da sede da empresa produtora, solução que foi encontrada pela Corte de Cassação francesa, para resolver litígio entre produtor francês e representante que, pessoa física, agia em vários países da América Latina²⁵.

Pode-se, ainda, encontrar a solução italiana da nacionalidade comum das partes, mesmo fora da Itália, como se vê de uma decisão da Cassação francesa²⁶.

Finalmente, as dúvidas sobre a lei aplicável poderão vir a dissipar-se, se vier a ser posto em vigor o projeto de convenção, de 1977, da Conferência de Haya sobre o Direito Internacional Privado (da qual o Brasil, em má hora, retirou-se), "sobre os contratos de intermediação e representação". Esse projeto prevê a aplicação da lei escolhida pelas partes ou, na sua falta, a do país onde o agente está estabelecido.

§ 2º - A escolha de uma lei pelas partes

Admitida a possibilidade de escolha, pelas partes, de lei para reger o contrato, várias hipóteses são prováveis. Dentre elas, a lei do local da execução, ou a do país do domicílio do intermediário, que em geral coincidem, a lei do país do produtor ou a lei de um terceiro país são as mais importantes.

A *lei do país do produtor*, muitas vezes, é afastada como imprópria ou inconveniente porque, se houver disposições imperativas no país do intermediário, estas se aplicarão. Entretanto, poder-se-ia argumentar que estando numa posição eventualmente mais forte poderia o representado optar por sua própria lei, que conhece melhor. Nesse caso, se fosse demandado no foro de seu domicílio, ou se este fosse competente para conhecer de questão contra o intermediário, aí teria possibilidades de fazer predominar a sua própria lei.

A *lei do país de domicílio do intermediário*, como se apontou atrás, é provavelmente a que teria melhor possibilidade de aplicação, em razão de ser o lugar mais provável da execução principal do contrato. Em geral, as diferentes legislações variam no grau de proteção que oferecem aos intermediários, quer submetendo os contratos à le-

24. LOUSSOUARN, Yvon & BREDIN, Jean-Denis. *Droit du commerce international*. Paris, Sirey, 1969. p. 646.

25. LOUSSOUARN, Yvon & BREDIN, Jean-Denis. *Droit du commerce international*. Paris, Sirey, 1969. p. 649 (decisão da Ch. Com. de 09 de novembro de 1959).

26. SIMON, M. Depitre; Chambre Sociale 1^{er} juillet de 1964. *Revue Criminelle de Droit International Privé*. 48, 1966.

gislação trabalhista, quer a outra norma especial. Aliás, a maior adequação das leis de país em que o contrato será executado conduziu alguns tribunais, como os franceses, a escolhê-la na falta de estipulação pelas partes²⁷.

A lei de um terceiro país, embora seja a hipótese que maior liberdade pode oferecer às partes, é a que maiores riscos oferece, pois há que estabelecer um nexo entre essa norma e o contrato²⁸.

b. A legislação brasileira, alcance e extensão

Já vimos que nossas leis conflituais contemplam duas hipóteses: a do lugar da proposta e a do lugar na celebração do contrato (a qual pode levar, por via indireta, à escolha da lei que as partes quiserem).

A aplicação da lei brasileira pode decorrer, pois, ou da residência do proponente, ou de escolha expressa pelas partes (na hipótese de celebração no exterior, ou de ser o Brasil o lugar da execução do contrato).

A solução da escolha da lei brasileira, quer para o agente representante, quer para o usuário de seus serviços, brasileiros, é útil por permitir-lhes aplicar um direito moderno e conhecido — o que oferece vantagens quer na redação do contrato, quer na execução do mesmo. Mas a disposição será de pouco utilidade, se o foro escolhido (na medida em que isso seja possível) for outro que não o brasileiro.

No caso de empresa brasileira que empregue intermediário no exterior, a escolha da nossa lei deve ser antes objeto de algumas ponderações. Em primeiro lugar, é preciso saber se no país do intermediário há (é o caso da Argentina, por exemplo), ou não, normas imperativas que o protejam ("verbi gratia", a Inglaterra). Em havendo normas imperativas no país do intermediário, é preciso verificar se essas são de ordem pública internacional — e podem ser derrogadas pela escolha de uma lei estrangeira — ou não.

Nesta última hipótese, ainda, a lei brasileira poderia ser aplicável, se o foro fosse o do Brasil e se não houvesse choque entre a lei daqui e a do país do intermediário. A adoção de cláusula dispende que a nulidade de alguma das disposições do contrato não acarrete a das demais é, aí, muito útil.

A escolha (por via direta ou indireta) da lei brasileira faz com que a nossa legislação — a da representação comercial e dos Códigos Civil e Comercial — seja aplicável. A solução não é perfeita, pois, como é óbvio, trata-se de normas dispostas para uso interno e não internacional.

Como se vê, do ponto de vista de conflito de leis, o problema é de difícil solução. Daí, surgirem os mecanismos contratuais de solução de disputas.

c. Mecanismos para solução de disputas

As partes, em um contrato, que não tenham conseguido se compor amigavelmente, têm que recorrer a terceiros para resolver

27. LOUSSOUARN, Yvon & BOUREL, Pierre. *Droit international privé*. Paris, Dalloz, 1978. p. 176.

28. BAPTISTA, Luiz Olavo. Contratos internacionais. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 270(2):87-90, abr./jun., 1980.

susas divergências. Ou é o Judiciário, com os ônus e riscos das demandas, ou é a via da arbitragem. Assim, há que encarar a escolha de foro ou jurisdição competente (§ 1º), antes de examinar o interesse da arbitragem para resolver questões entre fabricantes e seus agentes (§ 2º).

§ 1º - Cláusulas de escolha de foro ou jurisdição

Já acenamos mais atrás para a possibilidade de se escolher o foro do produtor. Escolhido este, duas possibilidades se oferecem quanto à lei a ser aplicada (escolhida ou indicada pela norma conflitual local): a lei do juiz ou uma lei estrangeira.

A primeira apresenta vantagens, especialmente quanto à maior segurança do juiz e das partes, quanto à interpretação possível; no caso de escolha expressa dessa lei, acarreta a certeza de sua aplicação.

Quando a execução do contrato se der em país onde se admite a competência concorrente do foro contratual, ou a exclusão do foro indicado pela lei, em favor deste, a escolha do foro do produtor é mais conveniente. Isso porque eventuais disposições de ordem pública poderão ser afastadas na decisão da questão. Mas, se houver "exequatur", podem elas voltar a intervir, afastando a homologação da sentença estrangeira no que ela colidir com o direito local.

Um importante tratado internacional, a Convenção de Bruxelas de 27/09/68 sobre o reconhecimento e execução de sentenças, em vigor desde 01/02/73 no seio da CEE e que contou com a adesão de outros países europeus, em 05/10/78, prevê expressamente no seu art. 17 a eleição de foro, que determina a competência jurisdicional, com afastamento da do juiz indicado pelo direito interno desses países.

Fora esses membros da CEE, é difícil definir uma regra geral, pois não há senão poucos tratados bilaterais sobre o assunto, e, que se saiba, o Brasil não é parte em nenhum deles.

A jurisdição competente, por via da escolha das partes, pode ser a do país do produtor. O maior inconveniente prático dessa situação é que o juiz aplicará um direito que não conhece, e que a prova desse direito incumbe às partes ou pelo menos a uma delas.

Uma outra hipótese é a da escolha pelas partes do tribunal de um país que não seja o do produtor, ou o do intermediário, escolha que, segundo já dissemos, é arriscada porque pode ser facilmente acusada de fraudulenta, se algum desses países tiver disposições imperativas em suas leis.

Pode-se, ainda, adotar a regra de que o tribunal competente será o do domicílio do réu, solução que, se é prática do ponto de vista negocial e evita eventuais conflitos de jurisdição, é pobre e amarra as partes à lei indicada pela regra de conflito local. Além disso, coloca graves dificuldades quanto à conciliação das duas leis aplicáveis em hipótese ao contrato, ou a conciliação do texto deste às exigências de ordem pública dos dois países.

Uma breve vista de olhos sobre o direito comparado é importante a este passo, para ilustrar quão delicado é o problema da escolha do foro.

A competência "ratione materiae" pode ser, seja dos tribunais comuns ou comerciais, seja a de um equivalente da nossa justiça do trabalho, por exemplo, os "conseils de prud'hommes" da França. Esta última justiça, no caso do representante subordinado, é competente na França, Áustria, Bélgica, Alemanha, Portugal e Argentina. Em outros países, são os juízes do foro cível e comercial que terão competência, tal como ocorre para os agentes autônomos, inclusive nos países que mantêm justiça do trabalho. Aqui, porém, é preciso lembrar que em bom número de países a jurisdição civil ou ordinária é diferente da comercial.

Essas dificuldades todas levam as partes a ter recurso à arbitragem.

§ 2º - Cláusula arbitral

São clássicas as observações sobre a conveniência e utilidade da arbitragem nos contratos internacionais: segredo, rapidez, ausência de formalismo, especialização e conhecimentos teóricos dos árbitros, possibilidade de obter julgamento neutro, afastamento das normas de ordem pública interna, menor custo, enfim, há de tudo para todos. Pode-se, porém, perguntar se a arbitragem é cabível em pequenos contratos, e se a neutralidade de certos organismos e árbitros é tão certa, assim como se a matéria é arbitral.

A convenção de New York, de 10/06/1968, resolveu grande parte dos problemas, quando pelo menos o país de uma das partes é signatário do tratado. O Brasil não é signatário, e para nós as disposições dessa convenção não operam. Mas há um problema, que é o fato de que alguns países, como a França e a Bélgica, excluem a possibilidade de submissão à arbitragem de certos contratos.

Quando se trata de agente subordinado, ou assalariado, a arbitragem é admitida expressamente na Áustria, na Grã-Bretanha, no Irã (antes da revolução dos Ayatollahs) e na Holanda. É, por outro lado, proibida, nesse caso, na França, Bélgica e Itália. Em Portugal, era (até 1969) admitida diante das "comissões cooperativas", segundo dispunham os artigos 14 e 17 do Código de Processo do Trabalho, então em vigor.

Já no caso do agente autônomo e do concessionário, a arbitragem tem sido admitida e empregada na maioria dos países.

O recurso a organizações especializadas é possível e útil desde que elas possam assegurar imparcialidade e seriedade.

Com estas observações, podemos já avançar na parte mais específica e prática deste trabalho, que é o conteúdo de um contrato de agência.

2. O Contrato

Não seria possível, nos limites que nos impusemos, o exame de todos os aspectos do contrato.

Encaremos em primeiro lugar os aspectos de direito da concorrência (a), a seguir examinaremos o intuito do contrato, que usualmente contém definições e dados básicos (b), e as obrigações do intermediário (c), as do fabricante (d), bem como a cessação do contrato (e).

Ao celebrar o contrato, a primeira preocupação deve ser quanto à forma. Raramente se exige a forma escrita para o agente subordinado ou assalariado, sendo que na França, na Itália, na Suíça e no Brasil, para os contratos de duração determinada é preciso que haja escrito. Havendo cláusulas especiais ou particulares, que fujam do uso local, a forma escrita impõe-se, também, na maioria dos países. Essas exigências são feitas tendo em vista a prova do convencionado.

Já no tocante ao representante autônomo, não encontramos referência à forma especial (ainda que algumas legislações, como a brasileira, contenham disposições que implicam automaticamente na extinção de contrato escrito).

Outras exigências não se apresentam, quanto à forma. De qualquer modo, como em todos os contratos internacionais, convém adotar a forma escrita, quando mais não seja para facilidade de prova. Isto posto, podemos pensar na redação do contrato de representação.

a. *Contrato de agência e legislação concorrencial*

Os EUA e a CEE desenvolveram legislação sobre direito da concorrência — ou antimonopolístico — aplicada com seriedade e rigor. Por isso, é preciso examinar essa legislação, que pode e deve ser levada em conta, na elaboração de contratos de agência que possam vir a produzir efeitos nesses países.

O art. 85, § 1º, do Tratado de Roma, proíbe os acordos ou decisões de associação de empresas, ou práticas, acordadas com o objetivo de restringir a concorrência no interior do mercado comum e suscetíveis de afetar o comércio dos Países-Membros. É disposição semelhante à da legislação "antitrust" dos EUA, os "Sherman Act" e "Clayton Act".

Podemos, inicialmente, supor que os contratos de agência com cláusula de exclusividade nem sempre se enquadram nessas proibições. No interior de um país, por exemplo, tais cláusulas — como a de exclusividade recíproca, a obrigação de não comprar de outro produtor, ou de contactar clientes fora da zona de concessão — foram consideradas lícitas, em princípio, pela Comissão das Comunidades Européias²⁹.

Entretanto, para que cláusulas de exclusividade possam ser incluídas em contrato de representação comercial, é preciso que o agente não seja comerciante, independente do representado. A Comissão das Comunidades Européias caracterizou o comerciante como aquele: a) que mantém, às suas expensas, um estoque considerável dos produtos que representa; b) organiza, também por sua conta, assistência à

29. TRATADO de Roma, art. 85, § 3º.

clientela; c) tem autonomia para determinar os preços ou condições das representações. Esses são os princípios gerais, que, na prática, foram aplicados com interpretação elástica.

O caso "Pittsburg Corning Europe"³⁰ teve como consequência firmar o precedente de que um intermediário remunerado à base de comissões, por período determinado, que ao fim desse período passa a comprador-revendedor (ou concessionário), pode ser considerado comerciante independente, e as cláusulas de exclusividade do contrato anuladas com base no artigo 85 do Tratado de Roma.

Outros exemplos são os de representantes que contrataram com "Indústrie Européenne du Sucre"³¹ e tiveram os contratos anulados. A Comissão, nesse caso, entre outras considerações, decidiu que as pessoas que agem *ao mesmo tempo* como revendedoras e representantes dos mesmos produtos não são simples auxiliares do comércio.

Esses exemplos, ainda que baseados em legislação de efeitos regionais, servem para ilustrar o problema da interferência das leis antimonopolísticas na celebração de contratos de agência.

Ponderar-se-á que bastaria não ocorrer a exclusividade para que o contrato escape a essas restrições. Entretanto, isso não ocorre. Contratos de concessão, a atividade de revendedores e atacadistas podem ser e já foram objeto de impugnação pela Comissão³².

São excluídos, porém, da incidência das proibições do Tratado de Roma os contratos passados por fabricantes sediados na Comunidade com agentes situados em outros países. O art. 85 visa, expressamente, a proteger o comércio entre os Países-Membros. Ao revés, os contratos de fabricantes de países alheios ao Mercado Comum, com agentes situados neste, caem sob o império das restrições do art. 85, citado³³.

Com estas breves observações podemos, agora, passar à estrutura do contrato, a partir de seu preâmbulo.

b. Definições e elementos básicos do contrato

Tradicionalmente, os contratos iniciam-se com a qualificação e designação das partes e do seu objeto. O contrato de agência também deve iniciar-se dessa forma.

§ 1º - Identificação das partes

Ao iniciar a redação do contrato, é preciso indicar claramente, qualificando-as, as pessoas do produtor e do intermediário.

Tratando-se de pessoa física, como é óbvio, indica-se o prenome, o nome, o domicílio, sendo dispensáveis, para o caso de contratos a terem execução no exterior, as exigências, hoje tradicionais nos contratos de nosso direito interno, do número do documento de identidade e de cadastro fiscal. No caso de mandatário, mencionar no corpo do contrato o mandato, que convém registrar no Cartório de Títulos e Documentos, se tiver sido lavrado no exterior, e o número do passaporte, se o procurador for estrangeiro de passagem pelo país.

Tratando-se de pessoa jurídica, verificar se a pessoa que apõe a

30. DECISÃO de 23/11/72. *Journal Officiel de la Communauté Européen*. 272, 05/12/72, 35.

31. DECISÃO de 02/01/73 - *Journal Officiel de la Communauté Européen*. 140, 26/03/73. p. 17.

32. DECISÃO Bendix/Mertens e Street, de 01/06/64. *Journal Officiel de la Communauté Européen*. 82, 10/06/64, p. 1426.

33. DECISÃO VOLK / Vervaeck, de 09/07/69. *Recueil* - 1969, p. 295. DECISÃO CADILLON / Höss, de 06/05/75. *Recueil*. 1971, p. 351.

sua assinatura no contrato tem poderes para obrigar a sociedade, quer em razão da função que exerce, quer em razão de procuração que lhe tenha sido outorgada por diretores devidamente habilitados.

Naturalmente, do ponto de vista de direito internacional privado, esta verificação se faz à luz das leis do país no qual a sociedade tem a sua sede, e dos estatutos da mesma. Os mesmos cuidados acima referidos devem ser tomados em relação à procuração.

O fato de que o intermediário seja uma sociedade oferece algumas vantagens, que é bom comentar desde já. Em primeiro lugar, o fato de que, nos países em que há risco de assimilação do agente pessoa física ao trabalhador assalariado, uma sociedade evita isso. Dentro os países em que esse risco pode ocorrer, encontramos a Argentina, a França, a Bélgica e até mesmo, em certa medida, o Brasil.

Em segundo lugar, sob o aspecto da estabilidade temporal, o contrato passado com uma sociedade tem garantia de permanência maior do que aquele passado com o indivíduo. A sociedade tem sua vida e continuidade asseguradas por limites maiores do que os da vida de um indivíduo, sujeita sempre ao imponderável.

Entretanto, é bem de ver que muitas vezes a escolha de uma sociedade se faz, não tanto em razão dela própria, mas "intuitu personae", de determinadas pessoas que a integram, de sua capacidade como vendedores, ou dos seus conhecimentos. Nessa hipótese, será bom, desde logo, prever a inclusão no contrato de cláusula pela qual este será rescindido automaticamente, no caso de transformação, cisão, fusão ou qualquer outra alteração que represente a saída real e efetiva daquele, ou daqueles sócios, em razão da presença dos quais se celebrou o contrato.

§ 2º - O preâmbulo e as definições

O preâmbulo é, também, usual na prática internacional. Nele é indicada, além dos nomes das partes e do tipo de contrato, a definição de algumas noções, que se destina a evitar repetições inúteis, no teor do contrato.

Assim, identifica-se "fabricante", "representante", "sociedade", "produtos", "território", "agente", "intermediário ocasional", "concessionário" e outras palavras repetidas.

Finalmente, o preâmbulo mencionará, de modo expresso, que todas as palavras ali definidas, quando utilizadas no seio do contrato, serão empregadas com o sentido que lhes foi dado nas definições.

Convém ter presente, ainda, que na redação do contrato, embora alguma noção já tenha sido definida, isso não exclui a possibilidade de vir a ser melhor explicitada, definida, ou detalhada em qualquer das cláusulas seguintes.

Definição do intermediário. É importante definir o intermediário para que ele não se possa assimilar a um tipo que não o desejado expressamente pelas partes, ao celebrar um contrato de determinadas cláusulas, que levem a supor a ocorrência de um contrato de representação comercial, as quais convém afastar desde logo.

Na definição também se determinará se o agente tem, ou não, representação, isto é, se promoverá contratos, que serão concluídos finalmente pelo fabricante, ou se os pode, em nome e por conta do fabricante, concluir.

Também é preciso definir com cuidado quando ocorrem as situações mistas: às vezes o concessionário se vê atribuída a faculdade de promover negócios por conta do produtor e, simultaneamente, obrigado a manter um estoque de produtos do fabricante, que reverá em seu próprio nome e conta.

Essas situações mistas, mais comuns na concessão que na representação comercial, devem ser cuidadosamente desenhadas no contrato, fazendo-se ressaltar a predominância daquele tipo dentro do qual se deseja enquadrar o intermediário.

Definição dos produtos. Em geral, os fabricantes tendem a colocar no contrato a indicação de que o representante assegurará a distribuição dos seus produtos, sem qualquer outra precisão.

Entretanto, ocorre do fabricante criar novas linhas de produtos baseadas em técnicas mais modernas. O concessionário não está equipado, nem preparado para vender essa mercadoria. Tendo-lhe sido assegurada, entretanto, a representação desses produtos, poderá agir contra o fabricante para lhe exigir a representação desta nova linha de produtos.

Destarte, é extremamente importante colocar, seja nas definições, seja como anexo, a relação dos produtos confiados à ação do agente ou do concessionário.

Nada impedirá que, surgindo novos produtos, convindo às partes incluir a representação deles no contrato, seja este aditado através de carta ou de outro instrumento.

Também quando o fabricante vende seus produtos sob diversas marcas, ou sem marca, a compradores (que neles colocam as suas próprias), é importante definir a situação no contrato, para que fique claro o que o representante deve promover.

Definição do território. No momento de se iniciar uma negociação, com agente situado em determinado país europeu, por vezes movidos pela ilusão de que na Europa as distâncias são pequenas, muitos fabricantes dão extensão indevida ao território. Acabam criando, assim, para si, uma situação de constrangimento, pois o representante situado na Bélgica não tem acesso ao mercado italiano, e vice-versa.

O território deve, assim, ser definido nas negociações e, após, no contrato, em termos da *possibilidade real* e não imaginária, desejável, do que pode ser abrangido pela atividade do representante.

Uma solução conciliatória é assegurar a exclusividade em território menor e determinado, e, a título precário, não sujeito a indenização, em caso de restrição posterior, permitir vendas fora desse território.

Quando há mais de um representante dentro de determinado país, é preciso estabelecer referências a subdivisões territoriais, de caráter administrativo, como, por exemplo, uma província, uma comunidade, uma cidade, uma região, que estejam definidas em qualquer espécie de texto legal, que permita facilmente identificá-la e datá-la no tempo.

Com essas observações, encerram-se as definições e elementos básicos do preâmbulo do contrato.

É tempo de passarmos às obrigações do intermediário.

c. *Direitos e obrigações do intermediário.*

O estabelecimento dos direitos e obrigações do intermediário varia de acordo com o grau de detalhamento das negociações e do contrato. Devem-se levar em conta para determiná-los o tipo de produto a ser representado, de um lado, e o gênero de política comercial e os procedimentos administrativos do produtor, de outro. Entretanto, há certos aspectos básicos a serem contidos em todos os contratos de agência: a obrigação do intermediário de promover vendas, o grau de independência do mesmo, a fixação de mínimos de produção, as relações do agente com o público, a existência ou não de estoques em poder do representante, as condições de venda. É o que ora veremos.

§ 1º - Promoção de vendas

A primeira das obrigações do intermediário é a de promover as vendas do fabricante. Algumas legislações, como a nossa, ou a italiana (artigo 1.748 do Código Civil), estabelecem-na. A maior parte das leis de diversos países é muda ou imprecisa sobre esta questão. A regulamentação francesa dos V.R.P., por exemplo, não estabeleceu expressamente nenhuma obrigação de promoção de vendas. É preciso, então, que se estabeleça a promoção de vendas como obrigação contratual do agente ou do concessionário.

§ 2º - Fixação de uma quantidade mínima de produtos a serem vendidos ou estocados

Muitas vezes se estabelece, como meio de avaliação de produção de certo agente, a obrigação de vender um mínimo de mercadorias anual ou mensalmente. Essa obrigação atribuída ao concessionário, ou ao agente, implica, como é razoável, numa contrapartida de obrigações do fabricante.

Por vezes, o contrato não prevê sanção imediata pelo não cumprimento da quota mínima. Doutras vezes, costuma estabelecer, especialmente no caso de produtos altamente especializados, técnicos ou de difícil mercado, a obrigação de vender tanto quanto a média dos demais representantes ou concessionários. É preciso estabelecer os critérios e a periodicidade dos cálculos, assim como as consequências do descumprimento dessa obrigação: rescisão, multa, redução do território, mudanças na exclusividade ou na comissão.

§ 3º - Independência do intermediário

A definição exata do grau de independência dada ao agente ou

concessionário é importante, para evitar que o mesmo passe da condição de autônomo para a de empregado. A pedra de toque dessa definição está na existência ou não de hierarquia no relacionamento entre representado ou representante. A liberdade que terá o representante de decidir qual a organização que julgue adequada para sua atividade também tem a sua importância.

No contrato de concessão, a latide das obrigações a serem impostas ao concessionário é maior que na representação comercial. Aqui, um controle estreito, que preveja horários, itinerários, periodicidade de relatórios, adoção de formulários, eleva o risco de desnaturação do contrato, transformando-o em contrato de trabalho.

Em certos países, como a Bélgica e a França, ou a Argentina, esse risco é elevado, ocorrendo uma presunção, afastável quando o agente é pessoa física.

Um estudo detalhado da jurisprudência do país em que o agente atuará, a discussão com um advogado local que tenha experiência na matéria recomendam-se fortemente para a redação dessa cláusula.

No tocante aos contratos de concessão, um dos problemas atinentes à independência do concessionário é a exclusão da responsabilidade do fabricante. Via de regra, o concessionário, enquanto comprador-revendedor, é diretamente responsável em relação aos seus fregueses. Em certos países, a legislação prevê uma responsabilidade direta do fabricante face ao usuário final, à regulamentação relativa às características do produto, etiquetas, e responsabilidade do fato do produto.

§ 4º - Relações com o público e a publicidade

Esta é outra das obrigações habituais nos contratos de intermediações. Deve ser definida quanto à sua natureza, extensão e modalidades, para que o contrato seja preciso. É conveniente que a ação publicitária seja estabelecida de comum acordo entre fabricante e intermediário. O último porque conhece as características do mercado e o primeiro porque tem uma imagem sua e do produto a defender.

A possibilidade de aparecer em feiras e exposições também deve ser prevista nos contratos internacionais de intermediação. As reflexões feitas a propósito da publicidade aplicam-se aqui também, com o acréscimo de que é preciso prever a responsabilidade pelos custos dessa atuação, que, por vezes, são elevados.

§ 5º - Condições de venda, estabelecimento de preços

Trata-se de problema a ser tratado de modo diverso, segundo se trate de agente ou de concessionário.

Os concessionários, em geral, deverão ser submetidos às condições gerais de venda do fabricante, nas quais este deve defender-se, especialmente no tocante à responsabilidade pela qualidade e conformidade do produto. É preciso também definir no contrato os preços de venda do fabricante ao concessionário, os descontos por quantidades elevadas, a possibilidade de repassar estes descontos, estabelecimento das condições de pagamento — prazo e forma. Aspecto

importante, também, e tendo em vista a existência de diferentes atitudes do legislador, é o estabelecimento do preço mínimo, ou determinado, para revenda. Trata-se de disposição que muitas vezes é inquinada de ilegalidade.

Já no que concerne à agência, o agente sem representação não merece maiores preocupações, pois limita-se a recolher os pedidos, cabendo ao produtor fixar o contrato. Quanto ao agente, com poderes de representação, é oportuno estabelecer nos contratos as obrigações que terá quanto a condições de venda.

§ 6º - Outras disposições: território, relatórios, depósito etc.

É preciso também prever no contrato, entre as obrigações do intermediário, o respeito ao seu território ou zona, contemplando a hipótese de vendas fora do território e o regime de sua remuneração, nesse caso, existir ou não, repartir ou não.

Por vezes, como nos EUA, em razão da "cláusula de livre comércio" da Constituição, ou nas Comunidades Européias, em razão do princípio da livre circulação de mercadorias, as proibições de venda fora do território contratual devem ser estudadas com circunspeção.

As obrigações do representante incluem, ainda, as de informar o produtor e defender seus interesses, respeitar e utilizar a marca do fabricante, guardar segredo de informações que tenha recebido, e não praticar atos de concorrência desleal.

Há quem inclua obrigações como a de abertura de depósito para uso do produtor, a aquisição e manutenção de um estoque de mercadorias consignadas ou compradas, bem como de mostruários.

Não nos esqueçamos, por fim, das cláusulas relativas à assistência e garantias à clientela, e teremos resumido as obrigações do intermediário.

É tempo de ver as do fabricante.

d. *Obrigações do fabricante*

§ 1º - Exclusividade

Tal como para o intermediário, é preciso definir a exclusividade, considerando a finalidade com que se a criou, e a possibilidade de não se a conceder.

A seguir, concedida a exclusividade, é preciso examinar o seu alcance, pois, na prática, deve ser tratada de maneira a assegurar ao produtor liberdade de ação compatível com as exigências do intermediário. Escalona-se, desde a exclusividade completa até as formas mais atenuadas, em que são permitidas vendas diretas pelo produtor, comportando remuneração do intermediário, ou vendas diretas a clientes particulares, com os quais este prefere tratar diretamente ou já tinha relações no passado, sem que haja remuneração por parte do intermediário, ou remunerando-o de modo especial.

Por vezes, o intermediário exige do fabricante a obrigação de

proteger-lhe o território, proibindo importações paralelas, vedando a outros intermediários vender nesta zona.

Essas disposições, como se adiantou, correm o risco de incidir nas proibições da legislação antimonopolística.

§ 2º - Comissão

É preciso que se estabeleça, em cláusula contratual, a obrigação, para com o concessionário, de fornecer-lhe os produtos e, para com o agente, de o produtor aceitar e executar os contratos propostos. Ambas as possibilidades também são objeto de nuances, que é preciso determinar no contrato.

Ambas visam a garantir a obrigação fundamental, que é a do pagamento da comissão. O valor desta, a determinação dos negócios que dão direito ao pagamento da comissão — contratos frustrados, falta de mercadoria, falta de pagamento, vendas diretas pelo fabricante, invasão do território de outros concessionários são hipóteses a serem contempladas pelo redator cuidadoso. É preciso também fixar o modo de cálculo da comissão, a moeda de seu pagamento, a época em que este se fará e as condições em que o intermediário fará jus a ele. A boa redação impõe que se esclareça se a comissão incide sobre o preço líquido da mercadoria, ou do preço desta mais fretes, seguros e outras despesas, inclusive fiscais.

Não nos esqueçamos, neste ponto, de mencionar se haverá ou não alguma remuneração de agente em razão de publicidade, feiras, ou outras atividades impostas pelo contratante ou voluntárias, reembolso de despesas bancárias ou financeiras, impostos e taxas que incidirão sobre a comissão.

§ 3º - Assistência

Do grupo das obrigações do fabricante, o último é o da informação e da assistência que deve prestar ao intermediário. A assistência, em matéria de propriedade industrial, passa pela orientação técnica e cobertura jurídica. A informação, e o que compreende: condições de venda, material de demonstração, folhetos e amostras; preveja-se a restituição, ou não, desse material, a proibição de divulgar as técnicas de administração e "marketing".

Definidas as grandes linhas do contrato quanto às obrigações específicas das partes, chegamos aos problemas relativos à sua cessação e disposições finais.

e. *Cessação do contrato e disposições finais*

O contrato de intermediação, como qualquer outro, pode ter uma duração determinada. Inicia-se, em geral ao ser assinado; não ocorrendo isso, convém determinar o dia em que entrará em vigor.

§ 1º - Causas de rescisão e prazo

Na hipótese de ser por prazo determinado, termina ao chegar o dia ajustado. Pode-se prever, nesta hipótese, a renovação tácita. Pode-se prever, também, a duração determinada sem renovação tácita, com a exigência de novas negociações para esse fim. É preciso,

porém, indagar-se se o direito local não prevê a continuação do contrato por prazo indeterminado; quando se vence, e se não há denúncia formal.

O contrato com prazo indeterminado, sendo o mais suscetível de gerar conflitos, deve merecer especial atenção quanto às condições de rescisão. Há quem o célebre com período de experiência prévia, durante o qual as partes expressamente convencionam poder rescindir-lo, sem que haja indenização, de lado a lado.

A rescisão, como é óbvio, pode, também, ocorrer nos contratos por prazo determinado. É preciso prever as consequências da rescisão, quanto ao destino do estoque, ou depósito de produtos em poder do intermediário, dos pedidos em curso, da proibição de continuar a utilizar a marca do produtor, da restituição do material publicitário e mostruários, e da continuidade dos serviços de assistência e garantia ao consumidor. Não se ovidem as comissões pendentes, o direito de indenização por criação da clientela.

Será preciso, também, estudar à luz do direito local a indenização pela rescisão e, quando esta for omissa, estabelecê-la contratualmente. Por último, são de praxe, como em outros contratos, as chamadas disposições finais.

§ 2º - Disposições finais

Lei aplicável, foro competente e arbitragem, a que já nos referimos na primeira parte deste trabalho, devem ser aqui colocadas.

Na hipótese de contrato traduzido para uma língua estrangeira, estabelecer qual o texto autêntico, e qual a versão.

É preciso, ainda, ressaltar a validade do resto do contrato, se ocorrer nulidade de alguma cláusula. Costuma-se, ainda, prever o exercício do direito de retenção, quer pelo agente, da mercadoria em seu poder, quer das comissões devidas, pelo produtor.

Também se usa incluir cláusulas relativas à proibição de ceder o contrato, ao fato de que todas as modificações ao mesmo serão feitas por escrito, e que aquele contrato revoga todas as correspondências, negócios, tratativas e contratos anteriores.

Evidentemente, nos limites propostos, eram as observações que cabia fazer, sendo certo que com elas não se esgotou a matéria.

Bibliografia

1. BAPTISTA, Luis Olavo. Contratos internacionais. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 270(2): 87-90, abr./jun., 1980.
2. BATIFFOL, Henri. *Les conflits de lois em matière de contrats; étude de droit international privé*. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1938.
3. BORTOLOTTI, Fábio. *Guida alla stipulazione di contratti con agenti e concessionari all'estero*. Milão, Il Sole 24 Ore, s.d.
4. FERREIRA, Waldemar. A incompatibilidade de cargo, ofício ou função pública com o exercício do comércio. In: _____. *Tratado de direito comercial*. São Paulo, Saraiva, 1960. v. 2, cap. 3, p. 209-13, art. 274, § 43. p. 209-13.

5. GRAULICH, Paul. *Régles de conflit et régles d'application immédiate*; melanges Dabin II. Paris, Dalloz, 1961.
6. LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros. Indenização em contrato de representante comercial autônomo. In: _____. *Direito comercial*; textos e pretextos. São Paulo, José Bushatsky, 1976. Cap. 4, p. 79-98.
7. LOUSSOUARN, Yvon & BOUREL, Pierre. *Droit international privé*. Paris, Dalloz, 1978.
8. LOUSSOUARN, Yvon & BREDIN, Jean-Denis. *Droit du commerce international*. Paris, Sirey, 1969.
9. MARTINS, Fran. Representantes comerciais, concessionárias e correspondentes. In: _____. *Curso de direito comercial*; empresa comercial, empresários individuais, sociedades comerciais, fundo de comércio. 5. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1976. Cap. 11, art. 107, p. 176-79.
10. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza jurídica dos corretores oficiais*; os corretores oficiais não são funcionários públicos. São comerciantes. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, 1943.
11. MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Do contrato de comissão mercantil; generalidades. In: _____. *Tratado de direito comercial brasileiro*. 5. ed. posta em dia por Aquiles Beviláqua e Roberto Carvalho de Mendonça. Rio de Janeiro, Forense, 1955. V. 6, part. 2, cap. 4, p. 282-85. _____. DA REPRESENTAÇÃO do negócio jurídico. In: _____. _____. v. 6, part. 1, cap. 2, seção 5, p. 198-207.
12. MERCADAL, barthelemy & JANIN, Philippe. *Les contrats de coopération entre entreprises*. Paris, Lefebre, 1974.
13. MINGUZZI, Rubens B. *Mediadores comerciais*; corretores de imóveis de seguros e de oficiais de valores, representantes comerciais autônomos, viajantes ou praticistas, Previdência Social. São Paulo, Resenha Tributária, 1972.
14. PEREIRA, Pedro Barbosa. Agentes auxiliares do comércio; dependentes e independentes. In: _____. *Curso de direito comercial*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1975. v. 1, cap. 10, part. 2, p. 107-19.
15. REQUIÃO, Rubens. Representantes comerciais. In: _____. *Curso de direito comercial*. 8. ed. São Paulo, Saraiva, 1977. v. 1, p. 141-52.
16. _____. *Do representante comercial*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1977.
17. SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Comentário teórico-prático da LICC*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1959. v.2 § 240.
18. TENÓRIO, Oscar. *Direito internacional privado*. 11. ed. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1976.
19. TEYSSIE, Bernard. *Les groupes de contrats*. Paris, LGDJ, 1975, p. 16, 205, 210 e ss., 221, 562.
20. VALLADÃO, Haroldo. *Direito internacional privado*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1970. v. 2.

O Futuro das relações Brasil-EUA: aspectos de segurança¹

1. Palestra proferida na UnB, durante o Seminário das Relações Brasil/EUA, em 19/11/81.

Para extrair conclusões confiáveis sobre as relações Brasil-EUA sob a perspectiva da segurança, é preciso que delineemos antes o quadro dessas relações, procurando definir seus fundamentos e fatores condicionantes. É o que farei agora, pedindo-lhes que me relevem uma certa ênfase naval que imprimo ao assunto, ênfase essa que corre da visão profissional a que estou sujeito.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), sucessor e continuador dos Acordos inspirados pela ameaça do Eixo, tem sido a moldura formal das relações americanas no campo da segurança, inclusive das relações brasileiro-norte-americanas, desde sua assinatura em 1947. Para a maioria dos países latino-americanos, então traumatizados pela Segunda Guerra Mundial, esse Tratado era um instrumento de defesa contra uma ameaça clássica como a que havia recentemente superada, ressaltando na época a URSS como o mais provável agressor. Já os EUA viam no TIAR um instrumento da política de contenção do expansionismo comunista, instituída pelo Governo Truman, não se limitando sua utilidade aos casos de agressão clássica.

Essa imprecisa unidade de perspectiva produziu reflexos não apenas nas raras ocasiões em que o Tratado foi invocado, quando surgiram dificuldades oriundas da interpretação do conceito de agressão, mas também no desenvolvimento dos Acordos de Assistência Militar que, inspirados pelo agravamento da tensão decorrente da guerra da Coréia e dos problemas revolucionários alimentados pela URSS, inclusive na América Latina, acabaram se configurando como desdobramentos práticos do TIAR. Lembro-lhes que o referente ao Brasil foi assinado em 1952.

Efetivamente, o governo norte-americano, sócio maior e fiador da assistência, sempre condicionou sua política de apoio às Forças Armadas latino-americanas à sua perspectiva do problema da segu-

rança continental, que só reconhecia uma ameaça: o expansionismo comunista, que se manifestava por modalidades diversas, da agressão militar à tomada legal do poder político, passando pela subversão e a guerra revolucionária. Dessa forma, o conjunto de medidas de apoio, envolvendo o fornecimento de material, a instrução e o adestramento, era planejado e executado para reforçar os governos pró-occidentais e para ajustar o preparo e os conceitos de emprego dos poderes militares latino-americanos à visão estratégica dos EUA. Tal orientação teria que gerar resultados polêmicos, na medida em que algumas preocupações de segurança dos países latino-americanos deixassem de ser pautadas pelo confronto Leste x Oeste, o que realmente ocorreu em décadas posteriores.

No que concerne ao Brasil, até o início dos anos 60 a orientação norte-americana a que acabo de me referir beneficiou a Marinha e, em particular, sua parcela destinada à guerra anti-submarino, pois a ameaça submarina era, então, como ainda é hoje, o principal instrumento militar convencional soviético para agressões além do alcance do Exército Vermelho. Chamo a atenção para esse ponto, talvez demasiado especializado para este Seminário, porque a ênfase anti-submarino, praticamente exclusiva, a que foi conduzida a Marinha Brasileira, é um exemplo de orientação estratégica influenciada por um apoio comandado do exterior.

Entretanto, é oportuno observar que, apesar da inegável maior relevância da posição brasileira no Atlântico e da disparidade das dimensões físicas e demográficas, a transferência de meios e a oferta de facilidades de instrução e adestramento foram sempre estendidas, de forma praticamente equitativa, à Argentina e ao Chile, numa demonstração de que os EUA não desejavam criar um desbalanceamento que pudesse vir a alimentar antagonismos regionais, que uma grande potência não se permite admitir em sua área de influência, numa época de crise grave. Essa orientação, compreensível e lógica para os EUA, não podia deixar de gerar algum ressentimento, já que nosso engajamento, ponderável e franco, não era retribuído em termos coerentes com a participação relativa do Brasil.

No início de 1963, ocorreu um acontecimento que introduziu a primeira fissura no íntimo relacionamento militar entre o Brasil e os EUA, que prevalecia desde 1942. Refiro-me ao confronto entre a França e o Brasil, em torno da exploração de recursos marinhos na plataforma continental brasileira. Os EUA mantiveram atitude discreta no episódio e, se houve pressão sobre a França, quando aquele país ameaçou usar seu poder naval em apoio aos interesses pesqueiros, essa pressão nunca foi revelada. Entretanto, é óbvio que os EUA não podiam ver com simpatia os navios de combate transferidos ao Brasil sob o patrocínio de um Acordo inspirado pela ameaça soviética, empregados numa tarefa que, mais cedo ou mais tarde, iria colidir contra interesses econômicos norte-americanos. Isso veio realmente a ocorrer e tem sido um desagradável motivo de inquietação, pois dificuldades dessa natureza abalam a confiança necessária a um bom relacionamento no campo da segurança.

Temo que esse problema possa tornar-se mais grave, se a atual Conferência, conduzida sob os auspícios da ONU e destinada a regu-

lar o Direito Internacional Marítimo, não chegar a um bom termo. Lembro-lhes que, infelizmente, o "endurecimento" da posição norte-americana após a assunção do Presidente Reagan veio comprometer a esperança de uma breve solução para alguns temas controvertidos, solução essa já praticamente delineada e aceita ao tempo do Governo Carter.

Voltando ao relacionamento Brasil-EUA, creio que merece agora um registro especial a revisão da política de segurança efetivada no Governo Kennedy, que prescreveu, como principal ameaça no Hemisfério Ocidental ao sul dos EUA, a constituída pelos movimentos revolucionários e subversivos, aos quais Cuba começava a proporcionar alento moral e, por vezes, apoio direto. Em consequência dessa avaliação, o apoio norte-americano no campo da segurança passou a enfatizar a transferência de material, a instrução e o adestramento relacionados com as operações de segurança interna — o que, é claro, tendia a beneficiar mais os Exércitos e as parcelas da Força Aérea e, secundariamente, da Marinha, destinadas ao apoio à força terrestre.

Aliás, é válido observar aqui que, talvez em decorrência da perspectiva norte-americana a respeito do problema do Hemisfério Ocidental, o "Southern Command", Grande Comando Combinado dos EUA com responsabilidade sobre as Américas Central e do Sul, é chefiado por um general do US Army, cabendo-lhe difundir táticas e técnicas de contraguerrilha e de assistência cívico-social e apoiar o preparo dos Exércitos latino-americanos para o cumprimento dessa parcela de suas missões. Com tal orientação, os EUA, além de implementarem medidas que consideram adequadas para o confronto Leste x Oeste, evitam reforçar a capacidade militar clássica dos Exércitos latino-americanos — o que poderia facilitar o ressurgimento de antagonismos locais. É justo que se diga, porém, que a Marinha do Brasil e outras Marinhas regionais pouco sofreram com o reajuste do apoio e a ênfase antiguerrilha, pois a revisão efetivada por McNamara manteve como parâmetro mercedor de preocupação a ameaça submarina soviética ao tráfego marítimo interamericano.

Um curioso e sintomático reflexo da política norte-americana instituída por McNamara é o que emerge nas reuniões periódicas que congregam altos chefes militares americanos. Refiro-me ao fato de que nas reuniões de chefes navais a guerra clássica costuma ser um tema relevante, ao contrário do que se passa nas reuniões de chefes terrestres, numa demonstração de que os EUA não concedem prioridade a um papel clássico para os Exércitos latino-americanos no confronto Leste x Oeste, que condiciona seu apoio.

No fim dos anos 60 e início dos 70, ocorreu uma evolução importante no campo do relacionamento de segurança entre o Brasil e os EUA, evolução essa cujas raízes podem ser identificadas na relativa falta de vigor da unidade conceitual do TIAR, a que me referi no início de minhas palavras.

Naqueles anos, uma série de acontecimentos, idéias, tendências e fatos conduziu-nos a um modesto início de diversificação do nosso preparo militar, à revelia dos EUA, cujas Forças Armadas relutaram em apoiar a mudança, como bem comprova a dificuldade en-

frentada para variar o quadro essencialmente anti-submarino da tradicional operação UNITAS. Dentre os motivos que justificaram a mudança, merecem destaque o degelo da guerra fria, a consolidação de nossa segurança interna (que estivera abalada em anos anteriores), a paulatina crescente percepção de que precisávamos preocupar-nos com alguns aspectos da segurança nacional e do emprego do poder militar que transcendem a segurança interna e a proteção anti-submarina do tráfego marítimo costeiro e, finalmente, o sentimento de que se fazia necessário reduzir a dependência logística externa vinculada aos Programas do Acordo de 1952, dependência que era, insisti, uma forte influência na configuração de nossas Forças Armadas e em suas concepções de emprego.

Isso tudo e a persistente resistência norte-americana contra o fornecimento de material moderno explicam a compra de aviões à França, de fragatas e submarinos à Inglaterra, de navios-varredores de minas à Alemanha e de equipamentos diversos de origem europeia para o Exército. Explicam, também, o esforço que vem sendo desenvolvido em proveito de uma incipiente indústria militar brasileira, cuja implantação é indispensável para que nosso poder militar mereça credibilidade como instrumento de apoio à consecução de políticas e estratégias próprias, não, necessariamente, coincidentes em toda a linha com as da potência preponderante na área geográfica e cultural em que nos inserimos.

Os alicerces do Acordo de Assistência Militar de 1952, assim solapados, acabaram por ruir em 1977, tendo sido seus últimos algozes a política do Governo Carter em relação aos países onde, a seu juízo, havia desrespeito aos direitos humanos, bem como a hostilidade daquele governo ao programa nuclear brasileiro.

A denúncia do Acordo de 1952 vinha, aliás, ao encontro da corrente de opinião que o julgava prejudicial para a modernização de nossas Forças Armadas, em função de uma política de segurança própria. Creio que só a perspectiva do tempo permitirá um julgamento completo e sereno a esse respeito porque, é justo que se diga, o Acordo nos foi temporariamente útil e respondeu à pressão preponderante e peculiar de uma época crítica.

Note-se, porém, que mesmo após a denúncia do Acordo, a US Navy procurou reduzir os efeitos dos rumos da política porque, no final dos anos 70, a dimensão estratégica do Atlântico Sul prosseguia crescendo, já agora não apenas devido ao tráfego marítimo, que as crises do Oriente Médio e o gigantismo dos petroleiros haviam desviado de Suez, mas também porque o aperfeiçoamento dos mísseis balísticos começava a permitir o posicionamento dos submarinos do sistema nuclear estratégico da URSS em águas mais distantes do que as do Atlântico Norte e Ártico. Essa visão naval do problema fez com que continuassem a ser realizadas anualmente as operações UNITAS, último vestígio da cooperação anterior.

Neste ponto, chegamos finalmente às extrapolações para o futuro, que procurarei relacionar com o que disse até agora e fundamentar nas tendências e nos fatos conhecidos ou prováveis.

A evolução do relacionamento Brasil-EUA no campo da segurança no futuro breve deverá ser fundamentalmente influenciada pelos seguintes fatores:

- a) o aumento das preocupações norte-americanas com o Atlântico Sul, em virtude da crescente importância das rotas marítimas austrais e do posicionamento de submarinos do sistema nuclear soviético, a que já fiz menção anterior, bem como da interveniência soviética e cubana na África;
- b) o ressurgimento de alguns sintomas típicos da guerra fria dos anos 50 e 60, oriundos, em parte, das posições "duras" assumidas pelo Governo Reagan;
- c) o abrandamento da atitude norte-americana no controvertido campo dos direitos humanos, que pode ter decorrido tanto de uma reavaliação dos julgamentos anteriores, como da prevalência do estratégico sobre o humanitário, como ocorreu em relação ao Irã de Reza Pahlavi, até mesmo no período messiânico dos primeiros anos de Carter;
- d) a percepção pelos EUA de que o poder militar brasileiro procura flexibilizar sua orientação, que estivera condicionada por três décadas de apoio norte-americano, buscando em fontes européias o que o país não produz; e
- e) a evolução do nosso relacionamento no campo econômico, cujas dificuldades nos afligem hoje prioritariamente, parecendo-me óbvio que o relacionamento de segurança não poderá ser beneficiado à revelia de algo similar na área econômica.

Todos esses fatores são importantes, mas é provável que as preocupações do campo econômico sejam as primordiais para a atitude brasileira, cabendo ao Atlântico Sul posição similar no que concerne à norte-americana, ao menos enquanto se mantiver satisfatória a segurança interna na América Latina, cuja relativa tranqüilidade dos anos recentes não chega a ser seriamente abalada por episódios como a revolução nicaraguense e a guerrilha salvadorenha.

Essa idéia de que a política de segurança norte-americana em relação ao Brasil será ponderavelmente influenciada pelo que se passa no Atlântico Sul pode ser melhor entendida analisando-se a situação do nosso país nesse oceano, onde ele se destaca em virtude:

- a) da sua excelente posição, debrucada, ao norte, sobre o flanco sul do teatro do Atlântico Norte (OTAN) e, a leste, sobre as rotas que interligam o Oriente Médio, a África e a América do Sul à Europa e aos EUA (inclusive a rota do petróleo do Oriente Médio); e
- b) da estabilidade política e tendência ocidentalista do Brasil, às quais se associa a já razoável dimensão do poder nacional brasileiro.

Em complemento, vale ressaltar que, ressalvadas a Argentina, país geoestrategicamente um tanto excêntrico sob a perspectiva do tráfego marítimo do Índico para o Atlântico Norte, e a África do Sul, cujo concurso formal e ostensivo está severamente inibido pela política do "apartheid" e pelo impasse na Namíbia, não existem ao sul do

paralelo de Dakar outros países capazes de exercer um papel relevante no Atlântico Sul. Essa é a situação de curto prazo, embora a prazo mais longo se possa esperar que alguns países da África Negra venham a conseguir estabilidade e progresso que os credenciarão para um papel sensível; lembro que, atualmente, até mesmo o papel de posição de apoio é inseguro — valendo ressaltar que essa afirmação é válida tanto para o Ocidente como para a URSS.

É compreensível e previsível, portanto, que o Brasil deva ser objeto de ponderável atenção, na política de segurança dos EUA para o Hemisfério Sul. Entretanto, a despeito de todos os fatores que insinuam o caminho do bom entendimento, pessoalmente eu creio que não mais pode se repetir o passado que nos foi compelido pela ameaça do Eixo e, em certa medida, pela preocupação anti-soviética do período crítico da guerra fria.

Lembro-lhes que em 1942 nosso despreparo nos obrigou a aceitar, além do fornecimento de material, a montagem de um sistema de apoio dos EUA em nosso território e o controle norte-americano sobre as operações da Marinha e da Força Aérea Brasileira, até mesmo em nossas águas litorâneas. Nos anos 50, a ameaça soviética, associada a um relativo despreparo a que nos havia conduzido a descontração dos anos imediatamente posteriores a 1945, levou-nos novamente a receber um apoio norte-americano que trazia embutido em seus instrumentos uma orientação subliminar ou mesmo ostensiva. Esses tipos de alinhamento dificilmente seriam aceitos, na presente conjuntura brasileira.

Efetivamente, começamos a consolidar a idéia de que nossa política de segurança não mais pode continuar fundamentalmente sujeita a uma visão hegemônica de segurança continental; reconhecemos a inexorabilidade dessa influência, mas é preciso que ela atente para nossos interesses relevantes, a fim de que seja aceitável. Começamos, também, a sentir que nosso poder militar precisa ser resguardado por um nível mínimo de nacionalização, para que ele seja um instrumento eficaz a serviço da política nacional. Em complemento, estamos nos habituando com a idéia de que é viável viver à revelia de um grande apoio norte-americano, ainda que com algum sacrifício para o aparelhamento de curto prazo. Já não mais nos conformamos com situações que impliquem em detrimento do comando e controle brasileiros, em nosso território e em águas próximas. Finalmente, sentimos que não podemos adotar orientações ou políticas de segurança que possam pôr em risco outras parcelas da política nacional, que, na presente conjuntura, apresentam alto peso específico. Qualquer relacionamento que não leve em consideração essas tendências, dificilmente terá sucesso.

Evidentemente, somos partícipes da cultura ocidental e de seus valores, somos do Ocidente e estaremos alinhados com o Ocidente, caso se concretize o conflito Leste x Oeste. Contudo, isso não nos compõe a pautar nossa conduta e nossas concepções de segurança exclusivamente em função de um confronto global em que somos atores secundários, pois temos hoje várias preocupações de natureza política e econômica que não nos autorizam o engajamento, irrestrita

e permanentemente, em tal confronto. Nossa grande objetivo atual de segurança é a manutenção da tranqüilidade necessária ao nosso desenvolvimento, condição indispensável para que vençamos os óbices que se opõem ao bem-estar de nosso povo. Esse macroobjetivo de segurança exige, é claro, alguns cuidados relacionados com a preocupação dominante nos EUA, cuidados esses que têm sido devidamente considerados e continuarão a sê-lo. Entretanto, nada nos indica que eles são incoerentes com nossa presente política de segurança, cuja alteração poderia induzir dificuldades para o nosso desenvolvimento.

A idéia que acabo de expor é um reflexo fiel da política inferida de uma declaração conjunta dos presidentes da Argentina e do Brasil, referente ao Atlântico Sul, com a qual encerro minhas palavras. Disseram os Presidentes Viola e Figueiredo, a 26 de maio último, que é conveniente manter o Atlântico Sul a salvo de tensões e confrontações internacionais, de modo a preservar seu caráter de instrumento pacífico do intercâmbio e do desenvolvimento das nações que o marcam. Creio que essa declaração sintetiza com rigor o que acabo de apresentar-lhes e esboça o que podemos esperar no futuro breve, quanto às relações Brasil-EUA, sob a perspectiva da segurança.

Fazendo disso seu Pox Chefe do Governo

Tendo a boleia da suorada soberania de Vossa Excelência a grudada de diajá! Manhãs estreitas as comissões e apressadas, mal-havidos temos nossos credores, sobre um roteiro sócio-político deslustrado. Brasileiros.

— A história das dívidas externas, fato com impunidade, fazendo-nos ferir o direito e no aplicar a regra das empréstimos, é uma lição para a nossa independência e para a economia dos países.

Era história tem todos seus detalhes, vira objeto de 37 volumes dos profissionais franceses Charnay e de Estudos Econômicos.

A pena incômodo, a pena, afinalmente o decreto, amparando os países que determinaram a sua prioridade e os informados da vida do país.

— Não sendo possível cumprir o prazo "topping" e não tendo tido um quanto da sua desinistração, cabia ao governo prover a provisão e a solução que se fizera em Brasil, de vez em quando, acordo internacional.

As dívidas estrangeiras e suas respectivas garantias, com suas condições suspensas, compõem-se de um sistema que é sótene.

A solução a ser proposta deve, portanto, ser consonância tanto da dívida brasileira, como das dívidas estrangeiras ao nosso bem nomeado Interlocutor.

A Dívida externa do Brasil em 1934¹

1. No período republicano, quatro missões estrangeiras de cunho econômico visitaram o Brasil e produziram relatórios e recomendações sobre a economia e a administração: duas inglesas e duas americanas. Sintomaticamente, as duas primeiras foram inglesas, a de Lorde Montagu e a de Sir Otto Niemayer, em 1924 e 1931, e as duas últimas americanas, conhecidas como Missão Cooke, a de 1942 e Missão Abbink, a de 1948. Isto mostra, de certa maneira, a transferência da preeminência econômica inglesa no Brasil para a preponderância americana, operada no período anterior à Segunda Guerra Mundial, quando a Inglaterra era a principal supridora de fundos, empréstimos e investimentos no país, e a fase que se seguiu ao fim do conflito, em 1945, quando se acentuou a presença e a influência americanas, não apenas no Brasil, mas virtualmente em todo o mundo ocidental. O relatório de Sir Otto Niemayer, de que resultou o chamado "esquema Oswaldo Aranha", de 1934, para a retomada do pagamento do serviço da dívida externa, suspenso em 1931 e o da Missão Abbink, publicado em julho de 1949, são mais conhecidos e citados por economistas e historiadores, talvez por serem mais polêmicos

Exposição de Motivos do senhor Ministro da Fazenda, N.^o 56 — Gabinete, de 3 de fevereiro de 1934, referente ao assunto que deu motivo à expedição do decreto n.^o 23.829, de 5 de fevereiro de 1934 (Esquema Oswaldo Aranha).

Excelentíssimo Senhor Chefe do Governo.

Tenho a honra de submeter ao exame de Vossa Excelência o projeto de decreto tornando efetivas as combinações e entendimentos havidos com os nossos credores, sobre um novo acordo relativo às dívidas brasileiras.

I — A história das dívidas externas, feita com imparcialidade, haurida no termo dos contratos e na aplicação efetiva dos empréstimos, é uma lição para a nossa inexperiência e para a orientação dos Governos.

Esta história, em todos seus detalhes, será objeto do 3º volume das publicações feitas pela Comissão de Estudos Econômicos.

A mim incumbe, apenas, encaminhar o decreto, lembrando as causas que determinaram esta providência e os efeitos dela na vida do país.

II — Não sendo possível cumprir o terceiro "funding", conforme anunciei quando da sua assinatura, cabia ao Governo prever e prover sobre a situação que seria criada ao Brasil ao vencer-se esse acordo internacional.

As dívidas estaduais e municipais estavam com seus serviços suspensos, comprometendo o nosso crédito no exterior.

A solução a ser procurada devia, pois, ser compreendida de toda a dívida brasileira, sem exclusões prejudiciais ao nosso bom nome internacional.

e terem produzido maiores reações, quando divulgados. Os outros dois, no entanto, por não se referirem a épocas de crise aguda na economia, ficaram quase no esquecimento, sendo raramente citados pelos especialistas.

As dificuldades a vencer de uma operação dessa natureza, envolvendo todos os empréstimos brasileiros, atingindo todos os mercados monetários internacionais, importando numa redução geral, ainda que equitativa, dos pagamentos, eram, com razão, consideradas irremovíveis.

Não restava, porém, ao Governo, outra solução.

O Brasil queria sair da situação do terceiro "funding", não para outra operação similar.

Não nos era possível continuar a usar desse expediente, acrescendo as nossas dívidas com a emissão de novos títulos, vencendo juros para pagar juros vencidos.

Não era, também, possível fazer qualquer acordo, além das nossas possibilidades reais.

Daí a idéia de entrar em entendimento claro com os nossos credores dentro das linhas gerais, agora consagradas pelo novo esquema.

Aproveitou-se o Governo da passagem de Sir Otto Niemayer para, após expor-lhe a situação nossa e as nossas idéias, pedir-lhe uma sugestão concreta, a fim de atingirmos esses objetivos.

A sugestão Niemayer foi a base do novo acordo, senão o próprio acordo. Fez ele, com a sua proclamada autoridade e pleno conhecimento da nossa vida, uma sugestão geral e impessoal que, decorridos quase dois anos de intensos e difíceis entendimentos, foi aceita com modificações que fui obrigado a introduzir, mas que não lhe alteraram nem o fundo nem os fins.

A última etapa dos nossos esforços, feita no sentido de obter o acordo dos credores americanos, foi coroada de êxito, graças à superior orientação e compreensão perfeita das nossas possibilidades por parte de Mr. J. R. Clark Junior, representante do "Bondholder's Council" dos Estados Unidos.

Devo registrar, como um preito pessoal, a assistência ininterrupta, que me foi prestada e ao Governo, em todas essas longas e extenuantes tratativas, por Sir Henry Linch e pelo Sr. Valentim Bouças, Secretário Técnico da Comissão de Estudos Econômicos.

III — As causas do novo acordo, expostas em suas linhas gerais, tinham, ainda, razões mais fortes.

O Brasil nunca pagou seus empréstimos com seus próprios recursos. Fez sempre novos empréstimos para manter os antigos.

Os saldos de sua balança de comércio não lhe permitiram nunca cobrir a balança de contas.

Sem possibilidades de novos empréstimos, sem novas inversões de capitais no país, era fatal a falência da estabilidade monetária e a suspensão dos pagamentos no exterior.

Foi o que sucedeu em meados de 1930, quando a emigração do ouro, acumulado na Caixa de Estabilização por empréstimos, come-

cou a manifestar-se e a agravar-se, trazendo a quebra do padrão monetário e a suspensão do pagamento das dívidas, já em 1931, após serem esgotados os nossos últimos recursos.

Não tinha o Brasil para atender a essas dívidas senão os saldos de sua balança comercial, que vinham, menos do que os demais países, mas, mesmo assim, decrescendo vertiginosamente.

Os saldos de 1931/1932 e 1933 foram aproveitados para corrigir a situação deixada em 1930, de vultosos descobertos e atrasados, para manter os serviços dos "fundings", dos empréstimos paulistas de café, o de alguns Estados e as despesas governamentais no exterior.

Era necessário ordenar o aproveitamento deste saldo, empregando-o por forma menos dispersiva e mais de acordo com os interesses nacionais.

É o que visa o esquema feito dentro dos nossos saldos mínimos, empregando em todos os empréstimos brasileiros menos do que dispêndiamos na manutenção do serviço de apenas alguns empréstimos, privilegiados em virtude de regalias absurdas e garantias especiais.

A natureza compreensiva do esquema, abrangendo todos os empréstimos, federais, estaduais e municipais, a equidade na distribuição dos nossos recursos ao serviço de todos os nossos credores externos, o representar ele dentro das nossas exatas possibilidades, um supremo esforço da economia nacional para honrar suas dívidas, são títulos que o recomendariam à aceitação geral e ao aplauso dos bons cidadãos.

IV – Em contos de réis, o Brasil recebeu dez milhões m/m, pagou oito milhões e meio e ainda deve de capital quase dez milhões, sem contar o serviço de juros.

Uma revista estrangeira, fazendo o balanço das nossas dívidas, fornece dados similares:

Tomamos de empréstimos £ 431.418.254, pagamos £ 179.951.871 e devemos, ainda, £ 251.466.383, capital em circulação.

A realidade é que, pagando dívidas com novas dívidas, a nossa política fez aumentar essas dívidas, ao invés de diminuí-las.

Os próprios "fundings" não são senão expedientes, artifícios usados para postergar pagamentos com emissão de títulos, que passam a constituir, praticamente novos empréstimos.

O esquema, que é objeto do decreto que tenho a honra de submeter à aprovação de Vossa Excelência, contrariando essas normas, importa na redução virtual do capital pela redução real dos juros e na incorporação ao país de vultosa importância que deveria ser paga aos nossos credores.

Durante os quatro anos compreendidos no esquema deveria pagar o país para manter o serviço de seus empréstimos, £ 90.664.000 — vai pagar £ 33.645.000 — recebendo integralmente os cupões, o que importa em pagar menos £ 57.019.000, vantagem efetiva conseguida para o erário federal, estadual e municipal do Brasil.

Ainda pela cláusula 8 do Plano, ficará o pagamento dos atrasados estaduais e municipais atuais, transferido para o fim dos empréstimos, o que importa em dar o prazo de 20, 25 e mais anos para obrigações, num total de £16.426.600, ou quase um milhão de contos e sem juros.

O resultado efetivo para o Brasil foi o seguinte:

1. atrasados estaduais e municipais transferidos, sem juros, para pagamento no fim dos respectivos empréstimos: £16.426.600 = 985.596:000\$000;

2. importância que deixa de pagar, recebendo dela plena quitação nos quatro anos do "funding": £ 57.019.000 = 3.421.140:000\$000;

3. liberação consequente dos depósitos estaduais e municipais em mil réis pelo valor do item 1º, podendo ser aplicado no pagamento da dívida interna ou obras reprodutivas;

4. liberação do depósito especial do Governo Federal num total de 1.119 mil contos, durante todo o período do "funding" de 1931.

V — A essas vantagens concretas que somam mais de cinco milhões de contos, devemos acrescer as de ordem moral, de não menor significação para o país.

As nações estão divididas em três classes:

1. as que não podem pagar;

2. as que podem pagar e não querem pagar ou estão pagando com redução;

3. e as que fazem um supremo esforço para pagar tudo quanto lhes é possível pagar.

Entre estas últimas, com a adoção do esquema, vai inscrever-se o Brasil, dando, mais uma vez, o testemunho de espírito de sacrifício do seu povo a fim de honrar seus compromissos.

VI — Creia, Senhor Chefe do Governo, que nenhum serviço, no campo da administração pública, em que o Governo de Vossa Excelência tem sido tão fecundo ao país, igualará o deste esquema, em benefícios materiais e morais.

VII — É com desvanecimento patriótico que submeto à assinatura de Vossa Excelência, para grandeza de seu Governo e bem do Brasil.

Oswaldo Aranha.

(Publicada no *Diário Oficial* de 7 de fevereiro de 1934, pág. 2.694).

Decreto nº 23.829 — de 5 de fevereiro de 1934

(Esquema Oswaldo Aranha)

Determina que o pagamento dos juros e de amortização dos tí-

tulos dos empréstimos externos realizados pelo Governo Federal e pelos Governos dos Estados e dos Municípios seja, a partir de abril de 1934 e a terminar em março de 1938, feito de acordo com o plano organizado pelo Governo Federal.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil:

Considerando que a situação financeira do Brasil, devido às condições econômicas que atravessa a grande maioria dos países com os quais mantém relações comerciais, não permite as remessas integrais para pagamento de juros e amortizações dos empréstimos realizados no exterior pelo Governo Federal, e pelos Governos dos Estados e Municípios;

Considerando que essa situação difere de Estado para Estado e de Município para Município, em vista dos recursos de cada um, e da repercussão que sobre suas finanças teve a crise mundial;

Considerando ainda que as disponibilidades de cambiais nos mercados monetários brasileiros dependem dos saldos da balança de comércio, e que esses saldos vêm decrescendo nos últimos anos;

Considerando mais que os esforços do Governo Federal para manter em dia seus compromissos no exterior têm sido enormes e às vezes com sacrifícios do valor da moeda nacional;

Considerando que a boa vontade dos credores estrangeiros do Governo Federal, dos governos estaduais e dos municípios muito vem contribuindo para a organização do plano de satisfação dos encargos no período de 1934 a 1938,

Decreta:

Art. 1º O pagamento dos juros e de amortização dos títulos dos empréstimos externos realizados pelo Governo Federal e pelos Governos dos Estados e dos Municípios será, a partir de abril de 1934 e a terminar em março de 1938, feito de acordo com o plano organizado pelo Governo Federal.

1. O Governo Federal, seriamente preocupado com a falta de pagamento das obrigações da dívida externa dos Estados e das Municipalidades do Brasil, resolveu efetuar uma operação, compreendendo o plano de pagamento aos portadores daqueles títulos, dentro de um período a começar em 1 de abril de 1934 e a terminar em 31 de março de 1938.

2. Este plano destina-se a garantir uma proporção equitativa na aplicação de cambiais disponíveis aos serviços de todos os empréstimos do Governo Federal, dos Estados e Municípios.

3. Para os fins de execução do plano, o Governo Federal classificou, nos oito graus abaixo, todos os seus empréstimos externos e os dos Estados e das Municipalidades.

Grau I. Este grau compreenderá os empréstimos do "funding" do Governo Federal, inclusive as importâncias já emitidas e a emitir nos termos do "funding" de 1931. Incluirá também a liquidação dos

atrasados sujeitos à sentença de Haia, cujo acordo fez parte do "funding" de 1931. O Governo Federal, reconhecendo o caráter especial e a importância dos seus empréstimos de "funding", proverá o serviço total destes empréstimos com o câmbio necessário.

Grau II. Considerando as condições especiais referentes ao empréstimo de 1930, do Estado de S. Paulo — "Coffee Realization" — será concedido câmbio suficiente para manter o pagamento integral dos juros relativos a esta operação. A partir da data em que este plano entrar em vigor, ficará também disponível uma quantia suficiente para o resgate anual de títulos no valor nominal de £1.000.000 deste empréstimo. Esta quantia será utilizada para efetuar o resgate por compra de títulos ao par ou abaixo do par ou por sorteio ao par se as cotações forem superiores a este preço, e será aplicável a ambas as "tranches" do empréstimo.

Graus III e IV. O Grau III é constituído pelos seguintes empréstimos do Governo Federal:

- E.E. U.U. do Brasil — 5% Empréstimo de 1903
- E.E. U.U. do Brasil — 5% Empréstimo de 1909
(Porto de Pernambuco).
- E.E. U.U. do Brasil — 8% Empréstimo de 1921
- E.E. U.U. do Brasil — 7% Empréstimo de 1922
- E.E. U.U. do Brasil — 6½ % Empréstimo de 1926
- E.E. U.U. do Brasil — 6½ % Empréstimo de 1927

O Grau IV incluirá os empréstimos restantes do Governo Federal. Dos empréstimos do Governo Federal expressos em francos, foram reconhecidos os seguintes na base de francos-ouro, pelo acordo do "funding" de 1931:

Grau III E.E. U.U. do Brasil — 5% 1909 (Porto de Pernambuco).
Grau IV E.E. U.U. do Brasil — 5% 1906 E. F. Goiás

- E.E. U.U. do Brasil — 4% 1910 E. F. Goiás
- E.E. U.U. do Brasil — 5% 1910 Curralinho-Diamantina
- E.E. U.U. do Brasil — 4% 1911 E. F. Bahia

e o caráter destes empréstimos continuará a ser reconhecido neste plano.

Os juros relativos a todos os empréstimos do Governo Federal incluídos nestes dois graus continuarão a ser pagos até outubro de 1934, nos termos do plano do "funding" de 1931, mas a partir do termo deste plano o pagamento parcial dos juros será também feito, em relação a todos estes empréstimos, de acordo com as disposições deste plano, uma vez que o Governo Federal está convencido de que qualquer aumento no capital da Dívida Externa, em consequência de uma ampliação do plano do "funding" de 1931, será prejudicial ao interesse de ambas as partes.

Não serão feitas transferências de moeda destinadas a pagamento de amortizações relativas aos empréstimos destes dois graus.

A balança de pagamentos do Brasil, tendo sido agora aliviada em virtude da liquidação de certas obrigações externas e tendo em vista os termos do plano do "funding" de 1931, o Governo Federal esforçar-se-á para fornecer, durante o período do plano, uma quantia

não inferior a £600.000 para ser aplicada ao resgate dos títulos de 20 anos criados sob o plano do "funding" de 1931. Em consequência dos termos deste parágrafo, os depósitos em mil réis, em contas especiais, com respeito ao serviço dos empréstimos consolidados pelo plano do "funding" de 1931 serão utilizados pelo Governo Federal no resgate da dívida externa.

O Grau V consistirá do empréstimo especialmente garantido, do Instituto do Café do Estado de São Paulo, 7 1/2 %. A amortização com respeito a este empréstimo não será transferida durante a vigência deste plano, porém haverá câmbio disponível em moeda estrangeira, para pagamento parcial de juros.

Graus VI, VII - VIII. Incluem todos os empréstimos externos restantes dos Estados e Municipalidades. A amortização com respeito a estes empréstimos não será transferida durante a vigência do plano, porém haverá câmbio disponível em moeda estrangeira, para pagamento parcial de juros, exceto quanto aos empréstimos classificados sob o Grau VIII, para os quais não haverá câmbio disponível. Os empréstimos compreendidos neste Grau VIII serão objeto de estudo especial.

O Governo Federal propõe ainda esforçar-se para fornecer, durante o período do plano, uma quantia não inferior a £400.000 para ser aplicada por intermédio de seus agentes fiscais em Londres no resgate por compra abaixo do par de títulos estaduais incluídos nos Graus V, VI e VII deste plano.

4. No caso de todos os empréstimos, a responsabilidade é do devedor original, e as cambiais serão tornadas disponíveis para os pagamentos relacionados neste plano, contra os pagamentos em mil réis por aqueles devedores.

5. A totalidade dos serviços (juros, amortizações e comissões) de cada um dos empréstimos será incluída nos orçamentos respectivos do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios e depositada no Banco do Brasil ou outro banco depositário em contas especiais em câmbio de 1\$ por 6 d., por 12.166 cents e por 3.105 francos. O Governo fará com que o Banco do Brasil ou quaisquer outros bancos depositários avisem as casas emissoras ou agentes fiscais dos diversos empréstimos relativamente às quantias trimestrais dos depósitos e ao emprego dos excedentes dos depósitos. Os mil réis disponíveis após as transferências previstas neste plano serão invertidos pelo Governo Federal, pelos Estados e Municípios, conforme o caso, em obrigações existentes da dívida interna ou em obras reprodutivas no país, ou de outra forma a combinar.

As disposições destas cláusulas não serão aplicáveis a empréstimos cujo serviço for garantido pelo depósito, com *trustees* da renda proveniente de impostos específicos hipotecados.

6. Sendo possível, durante o período do plano, tornar disponível maior quantia em cambiais, o Governo Federal pretende aplicar essa disponibilidade no resgate, por compra abaixo do par, de títulos federais, estaduais ou municipais que estiverem em circulação, porém ne-

nhum título será adquirido para tal fim sem que esteja recebendo serviço regularmente, na forma deste plano.

7. O plano será revisto nunca além de setembro de 1937, quando o Governo Federal se propõe reconsiderar, de acordo com as circunstâncias de então, os serviços futuros de todos os empréstimos externos do Brasil. Ao fazer essa revisão, o Governo consultará, como parecer necessário ou aconselhável, os representantes de todos os principais credores.

8. Quando um pagamento de juros, parcial ou total, for feito sobre um cupom na forma deste plano, será feito como pagamento integral relativamente àquele cupom, e os cupões vencidos (se houver) serão os últimos do título a serem pagos, ou serão retidos para futuro ajuste.

9. A classificação dos empréstimos entre os diversos graus e as percentagens relativas ao respectivo serviço acham-se discriminadas no quadro anexo.

As percentagens acima referidas são percentagens sobre o valor nominal dos cupões interessados, na moeda em que se acha expresso aquele valor, estando provisoriamente suspensa a opção que certos portadores têm, de exigir pagamento em outra moeda, convertida a uma taxa de câmbio.

Assim os pagamentos relativos a títulos em esterlinas, francos e dólares serão feitos e baseados nestas respectivas moedas.

Todos os pagamentos em esterlinos serão calculados sobre o valor esterlino dos cupões e pagos em moeda corrente esterlina.

Todos os pagamentos em francos serão calculados no valor nominal em valor nominal em francos dos cupões e pagos em francos papel, exceto no caso dos empréstimos franceses especialmente mencionados sob os Graus III e IV (parágrafo 3º acima) e que são considerados sobre base ouro. No caso destes empréstimos, apesar de ser o pagamento feito em francos papel, será ele calculado na base de cinco (5) francos papel por franco nominal expresso no cupom.

Todos os pagamentos em dólares serão calculados no valor nominal de dólares dos cupões e efetuados em dólares papel de acordo com a legislação americana.

Devido à incerteza da situação monetária mundial, estas determinações são necessárias a fim de permitir o acúmulo de fundos nas respectivas moedas.

Art. 2º Tanto no orçamento federal da despesa como nos estaduais e municipais deverá figurar, nos anos de que trata o artigo anterior, a verba destinada ao serviço integral, de conformidade com os respectivos contratos, dos empréstimos externos calculando o mil réis papel na equivalência de 6 dinheiros, de 12.166 cents do dólar americano e de 3.105 francos franceses.

Art. 3º As importâncias a que se refere o art. 2º serão depositadas no Banco do Brasil ou em outro, aprovado pelo Governo, por co-

tas iguais, no princípio de cada trimestre, e à disposição do Governo Federal.

Art. 4º O Banco do Brasil fornecerá, nas épocas devidas, contra pagamento em mil réis, e ao câmbio do dia, as cambiais necessárias às remessas, que deverão ser efetuadas na ordem e de acordo com o plano de que trata o art. 1º Feitos os pagamentos, ao câmbio do dia, serão aplicadas as importâncias excedentes da União, dos Estados e dos Municípios, na forma deste plano.

Art. 5º Incumbe à Seção Técnica de que trata o Decreto nº 22.089, de 16 de novembro de 1932², fiscalizar a execução deste decreto, no que concerne aos Estados e Municípios. Os agentes pagadores serão os mesmos de cada empréstimo e perceberão integralmente as percentagens fixadas nos respectivos contratos sobre o valor nominal dos cupões.

Art. 6º Os Interventores Federais nos Estados e Municípios e os Prefeitos das Municipalidades que têm dívida externa ficam autorizados a modificar os orçamentos já aprovados para 1934, com o fim de fazer neles figurar a verba a que se refere o art. 2º deste decreto.

Parágrafo único. Ficam os mesmos autorizados a dispor na forma deste plano, dos depósitos atualmente existentes, liberados em virtude da cláusula 8º deste esquema.

Art. 7º O texto deste decreto e o do plano serão transmitidos, na íntegra, imediatamente, aos Embaixadores do Brasil na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França a fim de serem publicados.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 5 de fevereiro de 1934.

Getúlio Vargas.

Oswaldo Aranha.

(Publicado no *Diário Oficial* de 7 de fevereiro de 1934, pág. 2.689).

Intervenção em município

1. Parecer de Josaphat Marinho, professor catedrático de Direito Constitucional da Universidade Federal da Bahia e professor da Universidade de Brasília.

Sumário — *Intervenção em Município. Atos de corrupção apurados por Tribunal de Contas. Autonomia local e intervenção. Renúncia de Prefeito sob investigação. Assunção de Vice-Prefeito. Legitimização do interventor. Poderes expressos e implícitos. Eficácia e amplitude da intervenção*.

Consulta

1. O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba considerou comprovada, em processo regular, "a prática de continuada corrupção pelo Prefeito Municipal de Taperoá,...desde o início de sua gestão". Diante disso e do que dispõem o art. 15, § 3º, letra e, da Constituição da República e o art. 113, IV, da Constituição do Estado, encaminhou o processo ao Governador do Estado, para o fim de intervenção no Município.

É o que consta da Resolução nº 21/80, seguida da de nº 22/80, em que o Tribunal propôs a instauração de "processo criminal" contra o Prefeito, "pelos fatos delituosos arrolados".

Esclarece-se que na apreciação da "auditoria procedida na Prefeitura Municipal de Taperoá", abrangente de "janeiro de 1977 a março de 1980", o voto do Relator assinala ter sido verificado

"cabalmente o verdadeiro descalabro administrativo que caracterizou a condução dos negócios públicos naquele Município, no período acima compreendido, com destaque para ausência de documentação comprobatória de despesas, existência de recibos sem assinatura dos favorecidos, duplicidade de pagamento, ausência de notas fiscais em pagamento de materiais e serviços de elevado custo, além de gastos excessivos na realização de obras públicas, tudo totalizando o montante de Cr\$3.800.827,99 (três milhões, oitocentos mil, oitocentos e vinte e sete cruzeiros e noventa e nove centavos), representativo

dos prejuízos causados ao Município de Taperoá pela atual administração..."

2. O Governador do Estado, "no uso das atribuições que lhe confere o art. 60, inciso X, combinado com o art. 113, inciso IV e seu § 1º, letra a, da Constituição do Estado", e à vista do que foi apurado e sugerido pelo Tribunal de Contas, expediu o Decreto nº 8.619, de 21, publicado a 22 de agosto de 1980, declarando:

- a) "o Município de Taperoá sob intervenção do Estado durante o prazo de cento e oitenta dias, limitada a medida ao âmbito do Poder Executivo" (art. 1º);
- b) "afastado do cargo o Prefeito..., ou seu substituto, que findo o prazo da intervenção, reverterá às funções, se não houver impedimento legal" (art. 1º);
- c) "nomeado Interventor o Sr. Bel. José de Assis Queiroz, que substituirá o Prefeito e administrará o Município durante o período da intervenção, visando a restabelecer a normalidade e a moralidade administrativas" (art. 2º);
- d) "obrigado o Interventor a prestar contas de seus atos ao Governador e de sua administração financeira ao Tribunal de Contas do Estado" (art. 2º, parágrafo único);
- e) "em vigor" o ato "na data de sua publicação e é "submetido à apreciação da Assembléia Legislativa" (art. 3º).

3. Ocorreu, porém, a 20 de agosto, a renúncia do Prefeito, sob a alegação de que o fazia "para evitar" que seus "inimigos" continuassem "a tumultuar a vida administrativa", segundo ofício endereçado ao Presidente da Câmara Municipal.

A 22 de agosto, às 16 horas, em sessão extraordinária da Câmara Municipal, foi declarado vago o cargo de Prefeito, e nele empossado, em seguida, o Vice-Prefeito, conforme ata lavrada.

Acentua-se que o Vice-Prefeito foi investido no cargo de Prefeito quando já publicado no Diário Oficial do Estado o decreto de intervenção.

Não obstante, a argüindo que seu mandato foi arbitrariamente cassado, impetrou mandado de segurança, pretendendo continuar no exercício das funções de Prefeito. Obteve medida liminar, mas a segurança lhe foi indeferida pelo Tribunal de Justiça do Estado.

4. Em face do exposto, e pendente de julgamento recurso extraordinário, o governo do Estado da Paraíba consulta:

- a) a intervenção decretada é válida e eficaz?
- b) a posse do Vice-Prefeito no cargo de Prefeito, em decorrência da renúncia do titular, prejudica a intervenção?

Parecer

5. Em trabalho escrito para a VI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, observamos que, "no contexto do regime

federativo, o processo de transformação repercutiu e continua a projetar-se com intensidade. De modo geral, modificam-se os caracteres clássicos do regime, em sua essência ou na extensão adquirida. As constituições ou as práticas políticas e administrativas inserem novos elementos no mecanismo da federação. As inovações resultam em multiplicidade tal de formas de organização e de procedimento que se generalizou a idéia da existência de federações, e não de federação". Ressalvamos, contudo, que, apesar das mudanças, "a federação implica uma distribuição de funções legislativas, executivas e judicárias entre entidades constitucionalmente criadas e com poderes e recursos específicos. É, por seu caráter, um sistema de atividade descentralizada, quanto coordenada, e disciplinada de forma incontrastável pela Constituição Federal. Demais, a partilha de competências e recursos abrange comumente três coletividades, pois alcança os municípios, além da União e dos Estados-membros" (*Problemas Atuais do Federalismo*, in *Anais da VI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*, 1976, pág. 393).

6. Se a Carta vigente no Brasil não é modelo de ordem federativa, de qualquer sorte a proclama instituída. Logo, toda interpretação dela há de ser fundada nos pressupostos do regime, entre os quais se salienta o de autonomia das entidades contempladas no texto. E a Carta assegura, em princípio, a autonomia municipal, pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, assim como por administração própria, no que respeite ao peculiar interesse das comunas (art. 15, I e II).

Em consequência da regra estabelecida, é evidente que a autonomia somente pode ser cerceada nos casos previstos na Constituição Federal e segundo procedimentos legais adequados.

7. A Carta Política em vigor, reproduzindo instituto conhecido e permitindo, apenas, que seja regulado "na Constituição do Estado", prevê limitativamente a intervenção nos Municípios, pois enumera as hipóteses, inclusive a de prática, na administração local, de "atos subversivos ou de corrupção" (§ 3º e alínea e, do art. 15).

Essa cláusula não destoa, em essência, da organização federativa. Deve ser escrupulosamente regulada e aplicada, para que divergências meramente partidárias ou circunstâncias estranhas à administração não sirvam de pretexto à perseguição política e ao estrangulamento da autonomia municipal. Circunscrita a medida ao objetivo constitucional, que lhe confere licitude, situa-se no campo de disciplina do mecanismo federativo, notadamente quanto a atos de corrupção. Em verdade, a estrutura federativa pressupõe a coordenação de atividades governamentais entre níveis distintos e delimitados de poder, a fim de que se assegure a ordem político-administrativa, dentro dos fins constitucionalmente traçados.

"Comme toutes les formes de gouvernement constitutionnel, les régimes fédéraux reposent sur le postulat que l'exercice de l'autorité publique devrait, dans les conditions normales, être l'objet de certaines restrictions légales" (Robert R. Bowie et Carl J. Friedrich, *Études sur le Fédéralisme*, 2ª Partie, Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1962, pág. 439).

Às vezes, como ponderam os publicistas citados, as restrições legais não se revelam eficazes. Impõem-se, então, medidas excepcionais, para restabelecimento da normalidade institucional. As formas de intervenção refletidas no direito comparado, como providências adotadas nos regimes federativos, são dessa índole e têm esse objetivo superior. Durand dividiu e definiu o fenômeno, há cinqüenta anos:

“Toutes ces interventions des organes fédéraux dans la vie politique des États-membres sont donc exceptionnelles et ne visent qu'à imposer à ces collectivités le respect des principes constitutionnels posés valablement, vis-à-vis d'elles, par la constitution fédérale. La non-intervention reste la règle, au moins en théorie” (Ch. Durand, *Les Etats Fédéraux*, Rec. Sirey, 1930, pág. 154).

8. No plano das relações entre o Estado-membro e os Municípios, a intervenção não tem outra característica. No Brasil, especialmente, assim há de ser entendida, quer porque prevista, como exceção, na Constituição Federal, quer porque nesta, também, os Municípios estão arrolados como unidades políticas autônomas. Se Pontes de Miranda acentua que “a intervenção pelo Estado-membro é inconfundível com a intervenção federal no Estado-membro”, não o faz por ver entre as duas diferença de natureza, mas porque a última “pode ser restrita a alguma zona, ou a algum Município ou alguns Municípios” (Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº I, de 1969, RT, T. II, 1970, pág. 353). Ao que decorre da Constituição Federal, porém, sobretudo pelo caráter dos motivos ou casos enunciados — impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado, ou da dívida fundada; falta de prestação de contas devidas; atos subversivos ou de corrupção, na administração; inaplicação, no ensino primário, em cada ano, do mínimo de vinte por cento da receita tributária, e inobservância de princípios indicados na Constituição estadual ou desrespeito à execução de lei ou ordem ou decisão judiciária (art. 15, 3º) — a intervenção pelo Estado-membro parece que alcança sempre todo o Município, embora não atinja invariavelmente o funcionamento da Câmara de Vereadores, nem, mesmo, a permanência do Prefeito. Ainda na hipótese de desacato a princípios constitucionais estaduais e à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, em que o decreto do Governador pode limitar-se a suspender o ato impugnado (§ 3º, d, do art. 15), em realidade a medida restritiva da autonomia estende-se a todo o Município, visto que fulmina a autoridade de seus órgãos constituídos.

9. A amplitude potencial da intervenção, entretanto, não anula o princípio eminente da autonomia dos Estados e dos Municípios, que deve ser preservada, quanto possível. Assevera Durand que a base de apreciação do grau de autonomia de uma coletividade pública, essencialmente, não reside no “pouvoir d'auto-organisation”, mas no “bloc des autres compétences exclusives appartenant aux organes propres”. E acrescenta:

“Ce n'est pas le pouvoir de construire une machine (l'ensemble des organes propres) et de la faire fonctionner à vide; c'est celui de lui faire produire quelque chose, c'est-à-dire, des pouvoirs et

des obligations au profit ou à la charge des citoyens dans leurs rapports entre eux ou avec les services publics" (Ob. e ed. cits., pág. 180).

Exige cautela o pensamento limitativo da importância do poder de auto-organização, sobretudo num estágio da história em que predomina a tendência ao abuso das outorgas recebidas, inclusive para usurpar a competência de outros titulares. Mas é inegável, por igual, a necessidade de valorizar o sentido ético do exercício das tarefas políticas e administrativas, inerente às provisões constitucionais e legais. Nessa linha de política jurídica, que não pode faltar às construções legislativas, a autonomia na federação não é só nem preponderantemente criadora de privilégios e faculdades em favor dos governantes, antes geradora, como assinalado na monografia valiosa, de "poderes e obrigações em proveito ou a encargo dos cidadãos, nas relações entre si ou com os serviços públicos".

Sob essa conceituação irrecusável, a autonomia no quadro federativo impõe ao detentor do mandato político, na função executiva, zelo permanente pela coisa pública, respeito ao interesse coletivo. Se o princípio do governo próprio se desnatura, servindo a procedimento irregular, a intervenção é remédio saneador, de modo que se restaure a regularidade da vida política e administrativa.

Dando-lhe, precisamente, a feição de salvaguarda dos "superiores interesses da Administração e dos administrados", remata o Professor Hely Lopes Meirelles:

"Com as cautelas estabelecidas pela Constituição e com a prudência dos Governadores na utilização desse instrumento de controle das atividades comunais, a intervenção estadual não desfigura o nosso regime municipal, nem descaracteriza as franquias dos governos locais, que devem ser autônomos, mas sujeitos a responsabilizações e sanções pelos desmandos administrativos que cometem" (Direito Municipal Brasileiro, 3^a ed. refundida, RT, 1977, págs. 121-122).

10. A Constituição da Paraíba, guardando fidelidade à Federal, enumera os casos de intervenção no Município (art. 113), inclusive quando

"forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção" (IV).

O § 1º do art. 113 regula a forma e a prática da intervenção, prevendo, expressamente:

a) a emissão do decreto, se "comprovado o fato ou a conduta", a que se refere a Constituição, e o dever de submetê-lo o Governador, "dentro de cinco dias, à apreciação da Assembléia Legislativa";

b) a designação de interventor, a determinação do prazo da intervenção e "os limites da medida";

c) a substituição do prefeito pelo interventor, que "administrará o Município durante o período da intervenção, visando a restabelecer a normalidade";

d) prestação de contas pelo interventor: "dos seus atos ao Governador e de sua administração financeira ao Tribunal de Contas do Estado";

e) a expedição do decreto e comunicação ao Presidente do Tribunal de Justiça, com "os efeitos da medida", quando se tratar de inobservância de princípios da Constituição estadual "aplicáveis aos Municípios, ou de inexecução de lei, de ordem ou decisão judiciária.

Demais, o § 2º do mencionado art. 113 prescreve, claramente: "Cessados os motivos da intervenção, as autoridades municipais afastadas de suas funções, salvo impedimento legal, a elas reverterão, quando for o caso, sem prejuízo da apuração administrativa, civil ou criminal, decorrente dos seus atos".

Assim, nos limites do Pacto Federal, a Constituição do Estado dispôs de modo a preservar o patrimônio público, o interesse da coletividade, ou seja, a ordem política e administrativa, sem desprezo ao direito das autoridades tidas como responsáveis. Tanto que nela se declara que a finalidade da intervenção é "restabelecer a normalidade" e se assegura o retorno das "autoridades municipais afastadas", "quando for o caso".

Se o restabelecimento da normalidade, que corresponde à restauração da ordem, implica pesquisas diversas e providências coercitivas, ou suspensivas de funções, nisso não há ilegitimidade, desde que restrito o procedimento intervencional às raias constitucionais.

Vale recordar, na lição de Rui, que

"... a ordem, na sua inteireza, consiste, antes de mais nada, na moralidade, no direito, na lei, de cuja observância promana, como derivação natural e imediata, a ordem material" (Comentários à Constituição Federal Brasileira, Col. e Ord. por Homero Pires, Liv. Acadêmica, 1932, 1º vol., pág. 160).

11. No caso determinante da consulta — cujos textos e documentos referidos examinamos —, o Governador do Estado procedeu com as cautelas da Constituição.

Há que notar, primeiramente, não ter sido decretada a intervenção de ofício, mas por provocação do Tribunal de Contas, em decorrência de Auditoria, no julgamento da qual esse Órgão considerou comprovado "verdadeiro descalabro administrativo", com prejuízo para o Município de Taperoá do vulto de três milhões e oitocentos mil cruzeiros, tudo resultante de "continuada corrupção".

Conseqüentemente, não há que presumir ação política, por motivo menos digno, antes intervenção especificamente fundamentada, segundo irregularidades e desvios apurados pelo Tribunal competente, envolvendo o procedimento e a responsabilidade do Prefeito e de sua administração, "de janeiro de 1977 a março de 1980".

Além disso, o decreto, que a Assembléia Legislativa aprovou pela Resolução nº 363, de 28 de agosto de 1980, fixou em 180 dias o prazo da intervenção (art. 1º), nomeou Interventor para administrar o

Município, "visando a restabelecer a normalidade e a moralidade administrativas" (art. 2º).

Corretamente, o decreto declara "afastado do cargo o Prefeito..., ou seu substituto", assegurando, ao fim da intervenção, o retorno ao cargo, "se não houver impedimento legal" (art. 1º). Por essa forma, garantiu, a um tempo, a eficácia da intervenção e o direito ao exercício do cargo de quem não resultasse legalmente impedido.

12. O afastamento do Prefeito, a par de previsto na Constituição estadual (art. 113, § 1º, c), é medida natural, destinada a assegurar, na generalidade dos casos, o êxito da intervenção.

No regime de 1891, a Constituição silenciava sobre a designação de interventor. A prática supriu o texto. Como informa Pedro Calmon,

"Tiramos à experiência constitucional argentina a figura do interventor.

Implícita no instituto da intervenção, decorrendo desta, como a personificação do Poder competente para corrigir a vida estadual perturbada, a política e a jurisprudência consagraram aquela entidade de direito federal" (Intervenção Federal, Liv. Edit. Freitas Bastos, 1936, pág. 118).

Hoje, prevista a figura do interventor, no domínio federal (Const. Fed., art. 12) e nos Estados (Consts.: Amazonas, art. 177, § 2º; Ceará, art. 24, § 1º, III; Minas Gerais, art. 187, parágrafo único; Paraíba, art. 113, § 1º, b, c e d; R.G. Sul, art. 151; S. Paulo, art. 106, § 1º, nºs 2, 3 e 4; etc.), a ilegitimidade de sua designação não pode ser argüida em princípio, mas em situação concreta, à luz de motivos constitucionalmente ponderosos.

13. A renúncia do Prefeito, cuja responsabilidade se quer apurar, e a assunção do cargo pelo Vice-Prefeito não representam fatos que obstem os efeitos da intervenção e impeçam a ação do interventor.

Em primeiro lugar, atente-se em que, se tal fosse admitido, a astúcia e a malícia, a serviço de propósitos pessoais, obstruiriam a execução de medida política excepcional, adotada para defesa do interesse público e coletivo.

Depois, a simples renúncia do Prefeito não elimina as causas da intervenção, nem anula os objetivos desta medida. Somente a apuração dos fatos definirá e excluirá responsabilidades e esgotará a finalidade da intervenção. Além da responsabilidade penal, cujo reconhecimento conclusivo cabe ao Poder Judiciário, há verificações, provisões e atos administrativos diversos, que se desdobram na execução da intervenção. Essas medidas é que conduzem ao restabelecimento da normalidade da vida municipal.

Daí Aurelino Leal ter observado a respeito da intervenção nos Estados, sob o sistema de 1891, que "o delegado do governo federal deve praticar *atos de conservação*", que se estendem do "expediente da administração" e das providências de "polícia e segurança

pública" até a "liquidação de dívidas" e o "pagamento de empréstimos externos" (Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira, Rio de Janeiro, F. Briguiet e Cia. Editores, 1925. pág. 94).

Por isso, também, no regime atual, Pontes de Miranda concluiu:

"O Poder Executivo, na intervenção, no Estado de sítio e noutras medidas, não tem simples função de poder executivo, nem de alta polícia; exerce poder de decretar ou de executar medida de proteção da estrutura do Estado, da Constituição" (Comentários à Constituição de 1967, com a Em. n. I, de 1969, T. II, 1970, 2^a ed., RT, pág. 192).

É óbvio, portanto, que as funções do interventor, como executor da providência extraordinária, não podem ser transferidas a órgão da entidade sob intervenção, sem risco de ineficácia.

14. Dentro de limitações compreensíveis, o mesmo quadro se desenha no processo de intervenção dos Estados nos Municípios. Como naquela intervenção maior, nesta se busca, também, proteger a estrutura do Município e a Constituição do Estado, restaurando o funcionamento regular do poder local — o que pressupõe, de regra, seja afastado o Prefeito.

15. Por iguais razões, a assunção do Vice-Prefeito — e no caso quando já publicado o decreto da intervenção — não tem força para impedir os efeitos da medida corretiva. Mesmo que o decreto não estendesse o afastamento do cargo ao "substituto" do Prefeito, como estendeu, essa consequência seria logicamente abrangente dele, ou de quem estivesse em exercício, pela natureza da intervenção.

Não importando o afastamento, necessariamente, em perda do cargo, como aliás dito no decreto, não ocorre violação de direito. Não se trata de punição, mas de medida preventiva. O titular retornará, se for o caso.

Mas a presença e a ação do Interventor na Prefeitura são indispensáveis à execução da medida, para que se restaure a normalidade política e administrativa. À conquista desse objetivo superior não pode ser obstáculo o interesse pessoal de ninguém.

"Admitida a intervenção — argüiu Rui, quando a entidade do interventor ainda não estava delineada na Constituição — o que se quer saber é que meios poderá ela requerer para ser eficaz. A eficácia desses meios não tem limites senão na sua legitimidade, e esta só cessará de existir quando o meio adotado for de encontro a algum outro direito ou poder estabelecido na Constituição" (Ob., ed. e vol. cits., pág. 218).

A intranqüila e precipitada sucessão na Prefeitura de Taperoá mostra que não há direito oponível à intervenção e a seus efeitos.

A medida excepcional, porém, requer, sem excesso, meios amplos e seguros, que propiciem a correção das anomalias.

É por isso que prevalece o entendimento sustentado, como neste comentário de José Afonso da Silva:

"O interventor substituirá o Prefeito e administrará o Município durante o período da intervenção, visando a restabelecer a normalidade, prestando contas de seus atos ao Governador, e, de sua administração financeira, ao Tribunal de Contas do Estado, bem como respondendo pelos excessos que cometer" (Curso de Direito Constitucional Positivo, 1976, RT. Vol. I, pág. 182).

Titular de mandato local, que sucede ao investigado por artifício manifesto, não tem condições para repor o Município no leito da legalidade e da ordem administrativa, nem é portador de direito oponível aos efeitos da intervenção.

Na teoria dos poderes expressos e implícitos, que herdamos ao Direito americano, é compreensão soberana que "quem quer os fins, quer os meios", ou seja, "conferida uma atribuição, nela se consideram envolvidos todos os meios necessários para a sua execução regular" (Rui. Ob., ed. e vol. cits., págs. 210 e 217).

É o caso: outorgado ao Estado-membro o poder de intervenção no Município, nessa franquia se incluem todos os meios e instrumentos indispensáveis à execução plena da medida. Quando ocorrem, como no caso, fatos graves e determinantes de amplas providências corretivas, o afastamento da autoridade local e a presença do interventor são providências indissociáveis da eficácia da intervenção.

Resposta às questões

16. Diante dessas razões expostas, respondemos conjuntamente as duas questões suscitadas na consulta: É válida e eficaz a intervenção decretada, não a prejudicando, nem lhe reduzindo a amplitude, a renúncia do Prefeito sob investigação, nem a ascensão do Vice-Prefeito ao cargo declarado vago pela Câmara de Vereadores.

Salvo melhor juizo.

Brasília, 8 de junho de 1981.

Este parecer foi oferecido no recurso extraordinário número 94.252-1 Paraíba perante o Supremo Tribunal Federal. O advogado da mesma parte José Guilherme Villela² nele, igualmente submeteu o seguinte Memorial:

Intervenção do Estado da Paraíba no Município de Taperoá, por motivo de corrupção administrativa.

— Recurso extraordinário inadmissível, por versar sobre normas impertinentes e não prequestionadas.

— A intervenção não é sanção civil ou penal contra o Prefeito corrupto, mas medida de caráter político-constitucional, que visa a restabelecer a normalidade da vida financeira do Município, seriamente afetada pelo descalabro administrativo comprovado por inspeção do Tribunal de Contas do Estado.

2. José Guilherme Villela, advogado em Brasília.

— A renúncia do Prefeito no momento da intervenção foi expediente inócuo para frustrar os efeitos dessa providência regularmente decretada pelo Governador, por provocação do Tribunal de Contas e com aprovação da Assembléia Legislativa.

Súmula dos fatos

No exercício de sua função de auditoria, verificou o Col. Tribunal de Contas da Paraíba a prática de escabrosa corrupção administrativa no município de Taperoá, em virtude dos graves fatos assim narrados na parte preambular do duto voto do eminent Conselheiro-Relator:

“O relatório da Auditoria de fls. 02 a 08 comprova cabalmente o verdadeiro descalabro administrativo que caracterizou a condução dos negócios públicos naquele Município, no período acima compreendido, com destaque para ausência de documentação compatória de despesas, existência de recibos sem assinatura dos favorecidos, duplicidade de pagamento, ausência de notas fiscais em pagamento de materiais e serviços de elevado custo, além de gastos excessivos na realização de obras públicas, tudo totalizando o montante de Cr\$ 3.800.827,99 (três milhões, oitocentos mil, oitocentos e vinte e sete cruzeiros e noventa e nove centavos), representativo dos prejuízos causados ao Município de Taperoá pela atual administração do Prefeito José Vilar” (fl. 41).

2. A gravidade dos fatos apurados levou o Col. Tribunal de Contas a baixar, por unanimidade, as Resoluções nºs 21/80 e 22/80, a primeira para sugerir ao Governador a intervenção no referido município (fls. 37/38) e a segunda para recomendar ao Ministério Público a instauração de processo criminal contra o Prefeito José Vilar (fl. 39)

3. Percebendo, de imediato, que não podia condescender com a dilapidação do erário municipal, que assumia proporções alarmantes em relação ao volume dos parcós recursos da comuna, o Governador do Estado decretou a intervenção, de acordo com o Decreto nº 8.619, de 21/8/80, publicado no D.O. de 22/8/80, que tem o seguinte teor:

“O Governador do Estado da Paraíba no uso das atribuições que lhe confere o art. 60, inciso X, combinado com o art. 113, inciso IV e seu § 1º, letra a, da Constituição do Estado, e

CONSIDERANDO a prática de atos de corrupção na administração municipal de Taperoá pelo Prefeito José Vilar, apurada e comprovada através de inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, conforme processo nº TC 2933/80 originário daquela Corte de Contas,

DECRETA:

Art. 1º — Fica o Município de Taperoá sob intervenção do Estado durante o prazo de cento e oitenta dias, limitada a medida ao âmbito do Poder Executivo, sendo, em consequência, afastado do cargo o

Prefeito José Vilar, ou seu substituto, que, findo o prazo da intervenção, reverterá às funções se não houver impedimento legal.

Art. 2º — É nomeado Interventor o Sr. Bel. José de Assis Queiroz, que substituirá o Prefeito e administrará o Município durante o período da intervenção, visando a restabelecer a normalidade e a moralidade administrativas.

Parágrafo único — O Interventor prestará contas de seus atos ao Governador e de sua administração financeira ao Tribunal de Contas do Estado.

Art. 3º — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, e é submetido, nesta data, à apreciação da Assembléia Legislativa, na forma da Constituição do Estado” (fl. 19).

4. Submetido o decreto de intervenção ao crivo da Assembléia Legislativa, foi o ato aprovado pela Resolução nº 63, de 28/8/80, publicada no órgão oficial de 29. Vê-se, pois, que concorreram para a intervenção o Tribunal de Contas, o Governador do Estado e a Assembléia Legislativa, o que, por si só, está a evidenciar a seriedade e a necessidade dessa medida extrema, absolutamente indispensável à normalização da administração financeira de Taperoá.

5. Quase como uma confissão, o Prefeito Vilar forneceu o documento de fl. 8, que é um ofício-renúncia datado de 20/8/80 e assim redigido:

“Comunico a Vossa Excelência e demais Vereadores que, neste momento, estou renunciando, em caráter irrevogável, ao cargo de Prefeito Constitucional deste Município, e o faço para evitar que os meus inimigos continuem a tumultuar a vida administrativa, sob a minha responsabilidade, impondo, necessariamente, graves e irreparáveis prejuízos ao Povo de minha terra.

Como se sabe, o ato de renúncia é unilateral, pelo que dispensa aprovação, facultando a mim, Prefeito renunciante, transmitir, imediatamente, o cargo ao meu sucessor legal”.

6. A data apostila nesse ofício (20/8/80) só esta atestada pela declaração do Presidente da Câmara — suspeito correligionário do renunciante —, que convocou a Edilidade às pressas e deu posse ao Vice-Prefeito, na presença de apenas três Vereadores, às 16 horas do dia 22/8/80 (fl. 10), quando o decreto de intervenção no município já estava publicado no D.O. do mesmo dia 22/8/80 (fl. 19), que circula pela manhã, como o confirma o v. acórdão recorrido (fl. 79).

7. Apesar de tão suspeita investidura no cargo de Prefeito Municipal, sucedendo ao renunciante, o Vice-Prefeito, ora recorrente, ajuizou segurança para invalidar o decreto de intervenção, alegando que tal decreto cassava-lhe o mandato em razão de atos praticados pelo ex-titular da Prefeitura.

8. Depois de conseguir a suspensão dos efeitos da intervenção, em virtude de liminar concedida pelo eminentíssimo Desembargador-Relator (fl. 22 v. /23), o impetrante-recorrente acabou, como se esperava, derrotado no Col. Plenário do Tribunal de Justiça, que lhe denegou a Segurança impetrada.

Decisão recorrida

9. A denegação da Segurança decorreu de precisa motivação do v. acórdão plenário de fls. 76/80, do qual o recorrido transcreve o trecho que interessa ao julgamento do recurso extraordinário, *verbis*:

"Por outro lado ninguém pode ter em dúvida a competência do Governador para decretar intervenção nos municípios e nomear-lhes interventor, desde que ocorram os pressupostos legais e previstos pela Constituição Federal no seu art. 15, Constituição Estadual art. 113 § 1º e seguintes em harmonia com o art. 105 seus parágrafos e incisos da Lei Orgânica dos Municípios. No caso dos autos, houve uma concorrência uniforme desses requisitos legais.

A renúncia do Prefeito atingido pelo ato governamental de intervenção e que deu acesso ao Vice-Prefeito, não pode prosperar, uma vez que a medida é dirigida claramente ao Executivo Municipal e não simplesmente ao respectivo Prefeito. Se tal não ocorresse, isto é, se o Vice-Prefeito pudesse substituir em tais circunstâncias o Prefeito afastado, nulo e mesmo imprestável ficaria o instituto da intervenção, assegurado pela Carta Magna. Entretanto, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica dos Municípios dizem expressamente que, decretada a intervenção no Município, o Prefeito afastado será *substituído* por um interventor nomeado pelo Governador. Releva destacar ainda que, quando o Vice-Prefeito ora impetrante assumiu o cargo, o Município de Taperoá já estava sob intervenção do Estado e com um interventor nomeado.

Veja-se a respeito o que publica o Diário Oficial do Estado de 22/10/1980 e que circulou pela manhã daquela dia trazendo na íntegra o decreto de intervenção, enquanto que o Vice-Prefeito somente assumiu o cargo de Prefeito às 16 horas naquele dia, o que lhe era defeso fazer, estando como estava o Município sob o regime de intervenção. Claro, que dentro de tais circunstâncias o ato impugnado nenhum gravame causou ao direito subjetivo do impetrante, incorrendo por isso mesmo, em seu favor direito líquido e certo a ser protegido pelo Mandado de Segurança.

Em nada pode aproveitar ao impetrante o argumento de que a renúncia do titular tornou sem objeto o decreto de intervenção, devolvendo-lhe o direito pleno ao exercício do cargo como seu legítimo sucessor. Isto porque, como se disse, o Município já estava sob o regime jurídico da intervenção quando da sua assunção ao cargo e mesmo que não estivesse, restaria ainda o argumento sustentado que a intervenção se dirige especificamente contra o Executivo Municipal e não exclusivamente contra seu Prefeito" (fls. 78/79).

Recurso extraordinário

10. Inconformado com a irresponsável fundamentação do ares-to, o vencido interpôs recurso extraordinário (fls. 82/85), alegando, pela letra *d*, divergência com r. despacho do eminentíssimo Presidente Antônio Neder na SS 115 e, pela letra *a*, ofensa a dispositivos impertinentes e não prequestionados da Constituição Federal, do Código Penal, do Código Eleitoral e do D.L. 201/67.

Para maior fidelidade, transcreva-se o tópico da petição em que são mencionadas as normas supostamente ofendidas, isto é:

"Assim o faz, por entender que o duto julgado recorrido negou aplicação aos parágrafos 3º, 13º e 21º do art. 153 da Constituição Federal, bem assim aos arts. 1º, § 1º e 154, § único da Lei Magna, além de agredir os dispositivos vigentes do Código Eleitoral, lei federal, e negar vigência aos arts. 1º, 11º e 312º do Decreto-lei federal 2.848 de 7 de dezembro de 1940, Código Penal em vigor, e ainda ao que dispõe o Decreto-lei 201 de 27 de fevereiro de 1967, como se verá a seguir, nas razões do presente recurso, que pede seja deferido, ex vi legis, pelo que, com a devida vênia, passa a fundamentá-lo" (fl. 82).

11. Sendo óbvio que uma decisão judiciária singular não se presta a confronto para o efeito da letra *d* e que não foram prequestionados os impertinentes preceitos legais invocados, poderia o recorrido finalizar este memorial. No entanto, por dever de ofício, o patrono do recorrido passa a demonstrar a plena legitimidade e regularidade do ato impugnado pelo recorrente.

Legitimidade e regularidade do decreto de intervenção no município

12. Se, como já se disse, não se pode censurar a motivação do ato de intervenção, não é possível deixar de reconhecer-lhe também sua plena legitimidade, porquanto, embora a Constituição Federal assegure a autonomia municipal pela administração própria no que concerne ao peculiar interesse do município, previu casos excepcionais, em que a intervenção estadual se justifica (art. 15, § 3º). Vale reproduzir a norma constitucional, da qual ressalta a preocupação do constituinte de 1969 pela boa gestão dos dinheiros públicos, como se depreende do seguinte § 3º:

A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

- a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Pùblico local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição Estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade;
- e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e
- f) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

13. Provendo a respeito do problema, a Constituição paraibana, dentro dos limites que lhe foram reservados pelo constituinte federal, assim regulou a matéria:

Art. 113. O Estado somente intervirá no Município quando:

- I. verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Tesouro estadual;
- II. deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;

III. não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

IV. *forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção;*

V. não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal;

VI. o Tribunal de Justiça der provimento à representação formulada pelo Procurador-Geral da Justiça para assegurar a observância dos princípios desta Constituição, aplicáveis aos Municípios, bem como para prover à execução da lei, ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

§ 1º A intervenção far-se-á por *decreto do Governador*, observados os seguintes requisitos:

a) *comprovado o fato ou a conduta prevista nos itens I a IV*, o Governador, de ofício ou mediante representação do interessado, decretará a intervenção e submeterá o decreto, com a respectiva justificação, dentro de cinco dias, à apreciação da Assembléia Legislativa, que será para tal fim convocada, se estiver em recesso;

b) o decreto conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção e os limites da medida;

c) o interventor substituirá o prefeito e administrará o Município durante o período da intervenção, visando a restabelecer a normalidade;

d) o interventor prestará contas dos seus atos ao Governador e de sua administração financeira ao Tribunal de Contas do Estado;

e) no caso do inciso VI, o Governador expedirá o decreto e comunicará ao Presidente do Tribunal de Justiça os efeitos da medida.

§ 2º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades municipais afastadas de suas funções, salvo impedimento legal, a elas reverterão, quando for o caso, sem prejuízo da apuração administrativa, civil ou criminal decorrente dos seus atos.

14. A transcrição das normas constitucionais federais e estaduais evidencia, por si só, que o decreto de intervenção seguiu à risca os preceitos aplicáveis, não se tendo praticado qualquer ilegalidade ou abuso de poder, que pudesse dar lugar a mandado de segurança. Aliás, dificilmente se compreenderia fosse irregular ou ilegal uma me-

dida tomada pelo Executivo, por provocação do Tribunal de Contas, que resistiu ao controle do Poder Legislativo e do Poder Judiciário da Paraíba.

15. Apesar de considerar evidente a legitimidade e regularidade da intervenção no caso, o recorrido reconhece que o eminente Presidente Antônio Neder, num feito de cognição incompleta porque relacionado com uma suspensão de liminar, assim não o entendeu. O r. despacho de Sua Excelência (fls. 109/116) revela que a circunstância da renúncia do Prefeito falso foi decisiva para formar sua convicção no sentido de não se justificar a intervenção decretada, cujos objetivos teriam sido atingidos com a renúncia em causa.

16. D.v., não atentou o eminente Ministro para o fato de não ser objetivo da intervenção apenas afastar o Prefeito, mas também e principalmente normalizar a administração financeira do município. Esse objetivo, a toda evidência, não seria atingido se, em lugar do Prefeito renunciante, ficasse o Vice-Prefeito, eleito pela mesma legenda partidária e plenamente solidário com os atos praticados pelo antecessor, tanto que nenhuma providência tomou em relação à apuração dos fatos criminosos durante os meses em que ficou à frente do Executivo por efeito da liminar.

17. O saneamento das finanças municipais exige a presença de um Interventor estadual, que terá amplo acesso aos livros, papéis e documentos da Prefeitura, com possibilidade de determinar toda a extensão dos prejuízos decorrentes dos 4 anos da administração José Vilar, que, segundo o Tribunal de Contas, ascendem a quase 4 milhões de cruzeiros, cifra impressionante dentro da parcimônia dos recursos do pequeno município de Taperoá.

18. Por outro lado, as circunstâncias bastante suspeitas da renúncia do Prefeito corrupto e da posse do recorrente estão a assinalar que tudo não passou de um expediente para frustrar o decreto de intervenção e a concretização de seus propósitos saneadores das finanças municipais. Se tal expediente pudesse prosperar, nunca mais seria possível intervir nos municípios, porque sempre um conluio do titular da Prefeitura com seu substituto possibilitaria que o primeiro se afastasse do cargo, mas conservasse sua influência e persistisse na prática da corrupção administrativa.

19. Finalmente, não vem ao caso que o substituto do falso não haja praticado as faltas, porque a intervenção é medida político-constitucional e não processo de caráter penal, que deva levar em conta a responsabilidade pessoal do delinquente. O Prefeito renunciante vai responder, no juízo próprio, civil e criminalmente, pelos atos praticados contra o erário de Taperoá, como recomendou também o Tribunal de Contas. Urge, todavia, normalizar a vida administrativa do município profundamente afetada pelo descalabro dos 4 anos da administração José Vilar. Esse superior objetivo, que é do interesse de toda a comunidade, só poderá ser alcançado com a intervenção decretada, a qual caberá a um alto funcionário do próprio Tribunal de Contas, inteiramente alheio aos interesses da política partidária, que tantos danos causaram ao município em 4 anos de administração corrupta e leviana.

20. Em suma, o recorrido confia em que o recurso extraordinário não será conhecido, para prestígio dos poderes estaduais da Paraíba, que agiram com presteza e energia para coibir a corrupção administrativa e viabilizar a punição dos que por ela respondem.

Brasília, 6 de junho de 1981

A questão ficou assim decidida:

Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil. Recurso extraordinário número 94.252-1. Recorrente Ministro Manoel de Farias Souza Filho. Recorrido: Estado da Paraíba. Relator: João Leitão de Abreu.

Ementa: *Intervenção do Estado no município (CF, art. 15, § 3º). 1 – Éato político-administrativo, que não importa na imposição de pena ao prefeito. 2 – Atos de corrupção na administração municipal. A renúncia antecipada do prefeito titular e a assunção do cargo pelo vice-prefeito não obstante juridicamente a intervenção. Assiste, por isso, ao governador, o poder jurídico de nomear o interventor, como seu delegado, para o fim de restabelecer a ordem na administração. 3 – Improcedência do pedido de segurança ajuizado pelo vice-prefeito. 4 – Recurso extraordinário não conhecido³.*

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade com a ata de julgamentos e notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso.

Brasília, 9 de junho de 1981.

Relatório

O Senhor Ministro Leitão de Abreu: O Chefe do Poder Executivo do Estado da Paraíba expediu, com data de 21 de agosto de 1980, o Decreto nº. 8.619, pelo qual decretou a intervenção no Município de Taperoá. O ato de intervenção está assim redigido:

O Governador do Estado da Paraíba no uso das atribuições que lhe confere o art. 60, inciso X, combinado com o art. 113, inciso IV e seu § 1º, letra "a", da Constituição do Estado e,

CONSIDERANDO a prática de atos de corrupção na administração municipal de Taperoá pelo Prefeito José Vilar, apurada e comprovada através de inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, conforme processo nº TC 2.933/80 originário daquela Corte de Contas,

DECRETA:

Art. 1º – Fica o Município de Taperoá sob intervenção do Estado durante o prazo de cento e oitenta dias, limitada a medida ao âmbito do Poder Executivo, sendo, em consequência, afastado do cargo o

3. Acórdão publicado no Diário da Justiça de 7/8/81, ementário número 1.220-2.

Prefeito José Vilar, ou seu substituto, que, findo o prazo da intervenção, reverterá às funções se não houver impedimento legal.

Art. 2º — É nomeado Interventor o Sr. Bel. José de Assis Queiroz, que substituirá o Prefeito e administrará o Município durante o período da intervenção, visando a restabelecer a normalidade e a moralidade administrativas.

Párrafo único — O Interventor prestará conta de seus atos ao Governador e de sua administração financeira ao Tribunal de Contas do Estado.

Art. 3º — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, e é submetido, nesta data, à apreciação da Assembléia Legislativa, na forma da Constituição do Estado.” (fl. 19).

Contra esse ato impetrou mandado de segurança Manoel de Farias Souza Filho, Vice-Prefeito do Município. Diz, na impetração, que, na qualidade de Vice-Prefeito, devidamente diplomado, foi empossado no cargo de Prefeito de Taperoá, no dia 22 do mês de agosto, diante da renúncia do Prefeito, verificada no dia 20 do referido mês. Diz mais que, não obstante isso, o Senhor Governador do Estado, por decreto de intervenção, publicado no “Diário Oficial” do mesmo dia 22, além de afastar do cargo o Prefeito, que já renunciara, afastou também o seu substituto, isto é, o Vice-Prefeito, que, réu sem culpa, viu cassados, pelo Chefe do Poder Executivo, os seus direitos políticos, ou, mais precisamente, o direito que lhe assistia de exercer o mandato eletivo de que era titular. Alega, na petição de segurança, que o Senhor Governador do Estado infringiu o disposto no art. 15, I, e 153, § 3º, da Constituição Federal, bem como o art. 109 da Constituição Estadual, achando-se configurado, na hipótese, abuso de poder.

O Desembargador-relator, deferindo o pedido de liminar, suspendeu os efeitos do ato impugnado, isto é, do Decreto Municipal nº 8.619, de 21/8/80, tendo o então Presidente do Supremo Tribunal, Ministro Antônio Neder, negado a cassação da liminar.

Prestadas as informações pela autoridade apontada como coautora e ouvida a Procuradoria-Geral da Justiça, o Tribunal de Justiça denegou a segurança, em acórdão do teor seguinte:

“

1. Alegando violação no seu direito, o cidadão Manoel de Farias Souza Filho impetrou Mandado de Segurança contra ato do Exmo. Sr. Governador do Estado que decretou intervenção no município de Taperoá, do qual o impetrante é Vice-Prefeito com exercício no cargo de Prefeito Municipal, face à renúncia do respectivo titular, Sr. José Vilar. Alega o requerente que o ato do Exmo. Governador infringiu dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Eleitoral, considerando letra morta o diploma de Vice-Prefeito que lhe foi outorgado pela Justiça Eleitoral.

Sustenta que o decreto de intervenção no município de Taperoá não poderia atingir o suplicante, uma vez que o mesmo nunca esteve

no exercício do cargo de Prefeito, somente assumindo agora no dia 22 de agosto, não podendo figurar como envolvido ou implicado nos alegados atos de corrupção administrativa apontados pelo Tribunal de Contas do Estado.

Alega que está perfeitamente configurado o abuso do poder por parte do Governador do Estado, o qual agiu por mero arbítrio. Por fim sustentando violação do seu direito líquido e certo, o requerente pleiteou a concessão da liminar para a suspensão do ato impugnado.

Pelo Relator da matéria, Des. Francisco Espínola, foi concedida a liminar pleiteada e decretada a suspensão dos efeitos do ato impugnado até o julgamento final da causa. Com a suspensão do ato impugnado, ou seja, decreto nº 8.619, de 21 de agosto de 1980, fazendo permanecer no cargo de Prefeito o ora impetrante, Manoel de Farias Souza Filho, ordenando o Relator no mesmo despacho a notificação da autoridade apontada como coatora, para prestar as informações necessárias.

A autoridade apontada como coatora prestou as suas informações, alegando que o impetrante foi afastado do exercício do cargo de Prefeito do município de Taperoá por força do decreto de intervenção publicado no Diário Oficial de 22 de setembro próximo passado com apoio do artigo 15, § 3º, letra e da Constituição Federal, combinado com o art. 113, inciso IV, letra a e seu § 3º da Constituição Estadual. Alude, ainda, o Governador que a medida de intervenção teve por fim restaurar a probidade administrativa atingida por irregularidade praticada na Prefeitura daquele Município e apuradas em processo de Auditoria levado a efeito pelo Tribunal de Contas do Estado, através do qual ficou constatada a prática reiterada de ato de corrupção. Sustenta ainda, que ficou amplamente demonstrado na mensagem enviada à Assembleia Legislativa do Estado a medida aplicada através do decreto 8.619, com rigorosa observância dos pressupostos legais que descharacteriza o chamado "abuso do poder" sustentado pelo impetrante. É relevante considerar que o direito subjetivo ao exercício do mandato eletivo, no caso em espécie, é direito que já nasce mutilado, ante a possibilidade de incidência da norma constitucional.

Por fim pede Sua Excelência, o Governador do Estado, que seja admitida a legalidade do ato intervencionista, que assegura a ordem constitucional que repele a prática de atos de corrupção administrativa, impondo-se assim o indeferimento da segurança requerida pela sua manifesta impertinência e descabimento.

Emitindo seu parecer sobre o pedido, a dnota Procuradoria opinou em preliminar pelo não conhecimento do pedido, face à publicação e circulação do decreto antecederem a posse do impetrante. No mérito todavia, Sua Excelência entendia devesse a medida ser concedida por entender que o ato governamental fere direito líquido e certo do impetrante a ser reparado através do Mandado de Segurança.

2. A matéria foi amplamente debatida sob todos os ângulos em alguns aspectos, extrapolando o âmbito a que deve se limitar discussão de ato político-administrativo. Todos sabemos que ao Poder Judiciário falece competência para julgar da conveniência, da extensão

e dos efeitos políticos da intervenção. A ele compete apenas analisar a legalidade do ato de intervenção, isto é, se o mesmo está conforme a lei.

Por outro lado, ninguém pode ter em dúvida a competência do Governador para decretar intervenção nos municípios e nomear-lhes interventor, desde que ocorram os pressupostos legais previstos pela Constituição Federal no seu art. 15, Constituição Estadual art. 113, § 1º, e seguintes em harmonia com o art. 105 seus parágrafos e incisos da Lei Orgânica dos Municípios. No caso dos autos, houve uma concorrência uniforme desses requisitos legais.

A renúncia do Prefeito atingido pelo ato governamental de intervenção e que deu acesso ao Vice-Prefeito, não pode prosperar, uma vez que a medida é dirigida claramente ao Executivo Municipal e não simplesmente ao respectivo Prefeito. Se tal não ocorresse, isto é, se o Vice-Prefeito pudesse substituir em tais circunstâncias o Prefeito afastado, nulo e mesmo imprestável ficaria o instituto da intervenção, assegurado pela Carta Magna. Entretanto, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica dos Municípios dizem expressamente que, decretada a intervenção no Município, o Prefeito afastado será *substituído* por um interventor nomeado pelo Governador. Releva destacar ainda que, quando o Vice-Prefeito ora impetrante assumiu o cargo, o Município de Taperoá já estava sob intervenção do Estado e com um interventor nomeado.

Veja-se a respeito o que publica o Diário Oficial do Estado de 22/10/1980 e que circulou pela manhã daquele dia trazendo na íntegra o decreto de intervenção, enquanto que o Vice-Prefeito somente assumiu o cargo de Prefeito às 16 horas daquela dia, o que lhe era defeso fazer, estando como estava o Município sob o regime de intervenção. Claro, que dentro de tais circunstâncias o ato impugnado nenhum gravame causou ao direito subjetivo do impetrante, incoerindo por isso mesmo, em seu favor direito líquido e certo a ser protegido pelo Mandado de Segurança.

Em nada pode aproveitar ao impetrante o argumento de que a renúncia do titular tornou sem objeto o decreto de intervenção, devolvendo-lhe o direito pleno ao exercício do cargo como seu legítimo sucessor. Isto porque, como se disse, o Município já estava sob o regime jurídico da intervenção, quando da sua assunção ao cargo e mesmo que não estivesse, restaria ainda o argumento sustentado que a intervenção se dirige especificamente contra o Executivo Municipal e não exclusivamente contra seu Prefeito.

Não vale argumentar o aspecto tido como ato violador da soberania popular, uma vez que pelo Mandado de Segurança não se defende direito da coletividade, mas tão somente o direito subjetivo do impetrante. Seria também mergulhar em seara fora do alcance do Poder Judiciário ao qual refoge o direito de examinar a conveniência e os efeitos políticos do ato governamental de intervenção.

ISTO POSTO:

3. Acorda o Egrégio Tribunal Pleno do Estado da Paraíba, por maioria contra os votos dos Desembargadores Francisco Espínola,

Aurélio Albuquerque e Mário Moreno denegar a Segurança impetrada por Manoel de Farias Souza Filho, cessando em consequência os efeitos da liminar a ele concedida.” (fls. 76/79).

Recorreu o impartrante, pelas alíneas *a* e *d*, alegando, em resumo:

“... que o duto julgado recorrido negou aplicação aos parágrafos 3º, 13º e 21º, do artigo 153 da Constituição Federal, bem assim aos arts. 1º, § 1º e 154, parágrafo único da Lei Magna, além de agredir os dispositivos vigentes do Código Eleitoral, lei federal, e negar vigência aos arts. 1º 11 e 312 do Decreto-lei federal 2.848 de 7 de dezembro de 1940, Código Penal em vigor, e ainda ao que dispõe o Decreto-lei 201 de 27 de fevereiro de 1967, como se verá a seguir, nas razões do presente recurso, que pede seja deferido, ex vi legis, pelo que, com a devida vénia, passa a fundamentá-lo.” (fl. 82).

Negado seguimento ao recurso, determinei fosse ele processado, para melhor exame.

Opina a Procuradoria-Geral da República, em parecer da Procuradora Cecília de Cerqueira Leite Zarur, aprovado pelo Subprocurador-Geral Mauro Leite Soares:

.....
4. Parece-nos de início inadmissível que o decreto de intervenção se referindo especificamente a atos de corrupção do Prefeito José Vilar fosse publicado após a renúncia do mesmo e sobretudo mandado, embora já se encontrasse legalmente investido o Vice-Prefeito, sobre o qual nenhuma acusação pesava.

5. Resulta que o ato em questão passou a atingir quem, segundo se depreende dos autos, não praticou o crime, afrontando o artigo 11, do Código Penal.

6. Conforme opinou o eminentíssimo Ministro Antonio Neder na Suspensão de Segurança 115-9, versando a matéria *sub judice*:

Se o decreto de intervenção atribui, *expressis verbis*, a José Vilar, ex-Prefeito, a conduta criminosa motivadora do ato interventivo, e se, por força do nosso Código Penal, a responsabilidade pelo resultado criminoso não passa da pessoa de quem lhe deu causa, necessária é a conclusão de que a renúncia de José Vilar ao cargo de Prefeito de Taperoá prejudicou a intervenção, por que esta, pelo fundamento único invocado no decreto impugnado (corrupção praticada por José Vilar), não pode alcançar o novo Prefeito a quem não se refere o ato interventivo sequer como participante daquela causa invocada no decreto agora discutido (fls. 114/115).

7. *Ex positis*, somos pelo conhecimento do apelo.” (fl. 130).

É o relatório.

Voto

O Senhor Ministro Leitão de Abreu (Relator) — No regime

constitucional vigente, o município goza de autonomia. Define a Carta Federal em que consiste essa autonomia, enumerando as prerrogativas que a garantem. A mesma cláusula, que assegura a autonomia municipal (art. 15 da Constituição Federal), estatui, porém, limites a essa prerrogativa, entre os quais os derivados da intervenção do Estado no Município. Os casos em que se autoriza essa medida excepcional são arrolados nas alíneas *a* e *f* do § 3º, do art. 15 da Carta Política da União. Em todos esses casos, a intervenção, que deve ser regulada na Constituição do Estado, se opera no município, estando a sua legitimidade condicionada à existência dos pressupostos de fatos indicados pela Constituição. Verificado um desses pressupostos, cabe ao Chefe do Executivo Estadual, não apenas o poder, mas o dever de intervir no município, observados os requisitos estatuídos na Constituição do Estado, estabelecendo no decreto intervencional as medidas que entender oportunas e convenientes para corrigir as irregularidades, que hajam determinado a decisão intervencional.

A intervenção, pela qual se intenta restaurar a regularidade na administração municipal, supõe o interventor e o afastamento, por isso mesmo, do Prefeito do Município, bem que esse afastamento possua, em regra, caráter provisório, uma vez que a intervenção não é forma de destituição de cargo político, a qual só poderá ocorrer em face de outra causa legal. Em outras palavras, o ato de intervenção, ato político-administrativo, implica o afastamento de quem se ache na Chefia da Prefeitura, cujas atribuições passam ao interventor. O afastamento do titular da Prefeitura, pelo ato da intervenção, não importa, de outro lado, a imposição de pena ao Prefeito, mas simples medida de caráter político-administrativo, indispensável ao cumprimento dos objetivos da intervenção.

No caso vertente, a intervenção se fundou na “prática de atos de corrupção na administração municipal de Taperoá pelo Prefeito José Vilar, apurada e comprovada através de inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do Estado” (fl. 19). Está esse pressuposto de fato — a prática de atos de corrupção na administração municipal — entre os que autorizam a intervenção nos Municípios (art. 15, § 3º, alínea *e*, da Constituição Federal). “Ato de corrupção” — escreve Hely Lopes Meirelles — “é todo aquele que atenta contra a probidade da Administração Pública, e, no caso, contra a administração do Município. O conceito de *corrupção*, para fins de intervenção do Estado no Município é mais amplo que o de crime de *corrupção* definido no Código Penal (art. 317). A corrupção administrativa” — prossegue — “pode assumir as mais variadas formas, praticadas às escâncaras ou dissimulada em atos e contratos legítimos na forma, mas ilegítimos no conteúdo ou na finalidade. Toda essa gama de corrupção na Administração autoriza a intervenção no Município, para fazê-la cessar com o afastamento das autoridades e servidores corruptos ou corruptores, entregando-os à Justiça para a sanção penal cabível, dependente das sanções político-administrativas por enriquecimento ilícito, em prejuízo da Fazenda Pública”. (*Direito Municipal Brasileiro, Revista dos Tribunais*, 3.ª ed., pág. 135).

Argumenta-se que a intervenção se estribou em atos de corrupção atribuídos ao Prefeito titular, de sorte que, afastado este, em vir-

tude de renúncia verificada na véspera do ato de intervenção, ilegítima foi esta, porque perdera o objeto. Cumpre se tenha em conta, no entanto, que a intervenção, no caso de irregularidade na administração municipal, se opera no Município, objetivando restaurar aí a regularidade que se quebrou. Conquanto, na espécie, tais atos hajam sido imputados ao Prefeito, isso não significa que seja ele o único responsável pelas anormalidades apuradas. O normal é, pelo contrário, que, se irregularidades houve, nestas se encontrarão comprometidos, além do Chefe do Executivo, outros integrantes da administração, visto como, sem o seu concurso, dificilmente se poderiam corporificar os atos de gestão que se inquinam de ilegítimos. Requisito, no caso vertente, para a intervenção era a prática de atos de corrupção na administração municipal. Verificado esse requisito, estava intitulado o Governador do Estado a praticar o ato interventivo e a nomear, para, como seu delegado, restabelecer a ordem na administração municipal, o interventor. Pouco importa que, ante a iminência da intervenção, o Prefeito haja renunciado, pois com isso não se apagavam os atos de corrupção praticados na administração municipal, nem, por consequência, as irregularidades a que se reportava o Governador, nem desaparecia, necessariamente, a necessidade de providenciar-se, mediante a intervenção, a restauração da normalidade nos quadros administrativos do Município.

Não havendo, diante disso, obstáculo jurídico à intervenção, não assistia direito ao recorrente, Vice-Prefeito que assumiu o cargo ante a renúncia do Prefeito, a ser mantido nesse cargo.

Como o recurso tem como fundamento a ilegitimidade da intervenção e a falta de poder jurídico do Governador do Estado para nomear interventor, já que o antigo Prefeito renunciara, arguições, no caso, de todo improcedentes, não ofendeu a qualquer norma jurídica, constitucional ou legal, o acórdão que denegou a Segurança impetrada pelo recorrente, para ver-se mantido no cargo de Prefeito de Taperoá.

Diante do exposto, não conheço, preliminarmente, do recurso.

Voto

O Senhor Ministro Cordeiro Guerra — Não há dúvida que a intervenção foi decretada fundadamente, com apoio da Assembléia Legislativa, alicerçada em decisão do Tribunal de Contas.

Decretada a intervenção, validamente, compete ao Governador nomear o interventor.

É o que dispõem o art. 15, § 3º, da Constituição Federal, e, e o art. 113, IV, § 1º a, b e c, da Constituição do Estado da Paraíba.

Decretada a intervenção, nomeado o interventor, este é da livre escolha do governador.

Afasta, portanto, o texto da Lei Maior, a ordem de sucessão municipal, deixa ao exclusivo critério do governador a nomeação do interventor, e nada impediria a nomeação do vice-prefeito, ou do Presidente da Câmara de Vereadores para o cargo de interventor.

Desejasse a Constituição preservar a ordem de sucessão do Prefeito, e não ensejaria ao Governador a escolha de um interventor.

Assim, penso que a própria Constituição Estadual, por força do disposto na Constituição Federal, afastou a ordem de sucessão normal do executivo municipal, em caso de intervenção justificada no Município.

Acresce a isso, que decretada a intervenção, nomeado o interventor na forma constitucional, nenhum efeito poderia ter a renúncia feita para evitá-la ou elidi-la.

Somente, após, completada a intervenção, o substituto legal do Prefeito poderá assumir o cargo se não se verificar, também, incompatível com o exercício das funções de Chefe do Executivo Municipal.

Penso que a renúncia do Prefeito, afastado pela intervenção válida, não a anula, ainda que a antecedesse, pois a intervenção visa regularizar a administração municipal, mediante interventor nomeado na forma da Constituição, e não pela substituição eventual do Prefeito, pelo vice-prefeito.

Se assim desejasse, a Constituição não facultaria ao Governador a escolha do interventor.

Por esses motivos, e em que pese aos argumentos do eminentíssimo Ministro Antônio Neder, preliminarmente, não conheço do recurso.

Voto preliminar

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Presidente): — Também acompanho o eminentíssimo Relator. Em primeiro lugar, pela consideração dos limites impostos pela Constituição ao conhecimento do próprio recurso extraordinário. Em segundo lugar, pela consideração de que a intervenção não tem um caráter penal, pois situa-se como medida de caráter político-constitucional.

A intervenção, além disso, não afronta a autonomia municipal, porque se opera por força de uma norma da lei maior — art. 15, § 3º da Constituição Federal —, e com isso se dá não o afastamento definitivo do titular, ou seja, do prefeito, mas um afastamento de natureza provisória, podendo ele, finalmente, retornar ao cargo, após a apuração dos fatos apontados como ocorrentes na municipalidade. É em resguardo disso que existe o instituto da intervenção.

Diante destas resumidas considerações, e à vista do que expôs o eminentíssimo Relator, também não vejo ofensa a preceito de natureza constitucional, e, muito menos, a preceitos de lei ordinária.

Não conheço do recurso.

Extrato de ata

RE. 94.252-1 — PB — Rel., Min. Leitão de Abreu. Recete: Manoel de Farias Souza Filho (Adv.: Hilton Moreno Marinho, José Paulo Sepulveda Pertence). Recdo.: Estado da Paraíba (Adv.: Pedro Adelson Guedes dos Santos, José Guilherme Villela).

Decisão: Não conhecido. Unânime. Falou, pelo Recte.: Dr. José Paulo Sepulveda Pertence. Falou, pelo Recdo: Dr. José Guilherme Villela. 2^a Turma, 09/06/81.

Presidência do Senhor Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Senhores Ministros Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Decio Miranda.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Mauro Leite Soares.

(a) Hélio Francisco Marques
Secretário da Segunda Turma

Resumos

USUCAPIÃO

Com muito humor, entremeado de um diálogo coloquial adequado, Carlos Drummond de Andrade dá à crônica sobre o termo usucapião um caráter irônico-político dos mais agradáveis, mas sem subterfúgios. Em torno da palavra-chave e suas derivações, Drummond desfia uma série de expressões curiosas e rebarbativas, imprimindo-lhes toda a sua verve, em situações imaginárias. O cronista, com uma "boutade" menos sutil, teve em mira o fecho, que nos pareceu ser o motivo provocador da ironia envolvente: a atualidade ruidosa que se deu à expressão e suas conotações eleitorais.

O USUCAPIÃO E O IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS

É abordada, face ao sistema tributário brasileiro, a questão polêmica que envolve a incidência do imposto de transmissão de bens imóveis sobre aqueles adquiridos por intermédio do usucapião. Através de abalizada argumentação, José Carlos Moreira Alves faz uma análise minuciosa sobre o conceito de transmissibilidade de direitos para determinar a conceituação jurídica de "transmissão", "sucessão" e "aquisição", observada no direito privado. A abundante citação de jurisconsultos brasileiros e estrangeiros que se dedicaram ao estudo da questão leva o autor a aprofundar-se no exame da matéria apoiado na preeminência dessas conspícuas opiniões e, com autoridade e firmeza, a concluir que o usucapião não configura a transmissão de propriedade ou de direito real que o sujeite à tributação, sendo vedado às leis estaduais aplicar o imposto de transmissão a bens imóveis advindos do usucapião.

O SENTIDO SOCIAL DA USUCAPIÃO ESPECIAL

Análise jurídica dos aspectos fundamentais da recente lei n.º 6.969, de 10 de dezembro de 1981, que estabelece condições para o reconhecimento legítimo da usucapião especial aplicada a imóveis rurais de reduzida área. Miguel Reale, com estudos anteriores sobre a importante questão, examina com autoridade a conceituação jurídica da posse em função de suas distintas áreas de interpretação, admitindo que deveria ser restabelecido agora o dispositivo que reconhece a incidência da usucapião nos bens públicos

dominicais, tal como fora por ele apresentado no 1º Ante-projeto do Código Civil, em 1972. Discorre o autor sobre as finalidades concretas da lei em tela e dá seu pleno apoio à salutar medida do governo, considerando-a, talvez, um ponto de partida para solução de outras questões implícitas, com vistas aos nossos problemas agrários, entendendo que a afirmação jurídica da posse deverá ser acompanhada de medidas de assistência técnica e econômica em proveito do desenvolvimento.

DIREITO E PODER NA REFLEXÃO DE MIGUEL REALE

O trabalho de Celso Lafer estrutura e concatena uma análise circunspecta e aprofundada, embora contida nas limitações impostas pelo caráter de artigo, sobre uma parte da obra especializada de Miguel Reale. Dotado de amplos conhecimentos filosóficos, o autor examina, à luz da Filosofia, a postura de Miguel Reale na interpretação das relações entre Estado, Direito e Poder. Na teoria geral do Direito, enfocam-se concepções da "norma" em sua aplicabilidade, sob o prisma da hermenêutica atual, e na análise do papel da legalidade e da legitimidade faz-se sobressair a importância jurídica das normas quanto às relações de decisão e aplicação do Direito.

O BRASIL NO MERCADO FINANCEIRO INTERNACIONAL

O estudo de Marcílio Marques Moreira apreende a filosofia do endividamento nacional e coloca a posição da dívida externa do Brasil, em relação à sua capacidade de liquidez, no foco de perspectiva da nova política bancária que vem sendo adotada pelos países credores. Ante o grave problema de renegociação da nossa dívida pretérita, levanta-se a indiscutível necessidade de assegurar, prioritariamente, condições de negociação do crédito futuro. Não obstante certos aspectos que podem desmerecer a sua atuação, o Fundo Monetário Internacional deve ser cogitado, entre outros tantos agentes financeiros externos, para fins de estabelecimento concreto de uma política de negociações, visando aos interesses, sobretudo, da nossa economia interna.

O FIM SEM FIM DO CAPITALISMO

Roberto Campos faz uma confrontação entre as teorias do socialismo e do capitalismo, para demonstrar que as previsões de Karl Marx, quanto ao fim do capitalismo, não se verificaram em qualquer circunstância. São postas em

evidência quatro controvérsias, oriundas da "desordem conceitual" que envolveu as teorias econômicas, e analisadas com lucidez e objetividade. No exame da fase que o autor denomina de "estagflação", aborda as observações sobre os ciclos econômicos de Kondratieff-Rostow, que levam à conclusão de existência de uma tendência evolutiva do capitalismo, mas não o seu canto de cisne. Repassa pela análise global uma leve ironia técnica, que vai fluir na citação de uma frase do presidente da Costa do Marfim, que, aliás, serve de epígrafe ao artigo.

A ELITE INVISÍVEL: EXPLORAÇÕES SOBRE A TECNOCRACIA FEDERAL BRASILEIRA

Posto em pauta o surgimento da revolução organizacional no mundo moderno, pergunta-se como se criam as organizações e a intervenção que as regula, como funcionam em seus múltiplos aspectos e como se procede para conseguir o seu controle. Salienta o autor que a intervenção estatal se processa através de diversas medidas, no que respeita ao Brasil, diretamente aplicada às fontes causais de desajustamento das várias economias, desde a que se estabelece para a produção de bens de consumo primários e a que se condiciona ao aproveitamento de recursos naturais e estratégicos, subordinado a uma setorização interna desses recursos, até as providências regulamentadoras da proteção ao mercado para o capital nacional, pela garantia de emprego, além do controle intervencionista do Estado nos mecanismos do balanço de pagamentos, na política de importações. A distribuição dos cargos públicos, sob certos aspectos, como é vista, passa a ser considerada uma negociação política. O autor analisa detalhadamente, através de quatro tabelas, a estrutura organizacional e a renovação das elites burocráticas no Brasil, de 1945 a 1974, em oito períodos presidenciais. Assinala as razões de natureza autonômica pelas quais as agências estatais descentralizadas escapam à coordenação do poder central, além de se garantirem uma larga margem de autofinanciamento.

CONTRATOS DE AGÊNCIA E REPRESENTAÇÃO NA PRÁTICA INTERNACIONAL

Observados em seus múltiplos aspectos e em suas diversificadas implicações na esfera internacional, os contratos de agência e representação mereceram, no estudo analítico de Luiz Olavo Baptista, um tratamento jurídico e técnico, à luz da legislação aplicada por outros países, em confronto com a legislação brasileira. Os vários

procedimentos comerciais que presidem às relações entre as partes envolvidas na colocação e venda de produtos ou mercadorias são abordados minuciosamente e considerados da maior importância quando da fixação de seus termos no estabelecimento de direitos e obrigações contratuais. O perfil do contrato deve ser expressa e amplamente detalhado no bojo de sua redação, quer se trate de contrato de agência, quer de representação. Na prática, o aspecto conflitual caracteriza-se quase sempre pela falta de clareza e/ou previsão de elementos fundamentais para aplicação do instrumento de contrato, os quais deveriam ser melhor elaborados na redação de suas cláusulas.

O FUTURO DAS RELAÇÕES BRASIL-EUA: ASPECTOS DE SEGURANÇA

O tema do estudo desenvolvido por Mario Cesar Flores representa uma abordagem séria sobre a posição atual das relações entre o nosso país e os Estados Unidos, em termos de segurança, especificamente marítima, desde que, a partir de 1947, foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca — TIAR, já um prolongamento de tratados pretéritos da mesma índole. Desenvolvimento do processo histórico de acordos e tratados da mesma natureza, após o TIAR, e suas implicações com outras potências mundiais e em relação ao Brasil, face à política de estratégia marítima que envolve os interesses do nosso país, no que concerne à realidade do apoio norte-americano.

A reação do Brasil contra essa segurança tutelada tradicional, suas possibilidades autonômicas nesse terreno e seus irrestritos propósitos de assegurar tranquilidade interna e externa sem ressentimentos, em benefício do desenvolvimento econômico e social de seu povo.

A declaração conjunta dos Presidentes Figueiredo e Vila sobre a posição de salvaguarda do Atlântico Sul, em relação aos interesses das nações que o margeiam.

A DÍVIDA EXTERNA DO BRASIL EM 1934

Publica-se aqui a Exposição de Motivos n.º 56, de 3 de fevereiro de 1934, com que o então Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, apresentou ao Presidente Getúlio Vargas o projeto do decreto que recebeu o n.º 23.829, de 5 de fevereiro de 1934, que efetivou medidas e providências relacionadas a um novo acordo obtido junto aos nossos credores, para solver as dívidas externas brasileiras. O plano de pagamentos organizado pelo governo federal e aplicado através do citado decreto recebeu a denominação de "Esquema Oswaldo Aranha".

INTERVENÇÃO EM MUNICÍPIO

Parecer de Josaphat Marinho sobre o processo de intervenção na Prefeitura Municipal de Taperoá, no Estado da Paraíba, determinada pelo chefe do executivo estadual. Na ocorrência de um fato anômalo, relativamente à vacância do cargo de prefeito, provocada pela renúncia do titular do executivo municipal, e à posse do vice-prefeito, concomitantemente com a decretação da intervenção, o parecer conclui pela legitimidade da medida governamental, sobrepondo-se aos atos geradores da renúncia do prefeito e da posse do vice-prefeito de Taperoá. Em sequência, o memorial apresentado pelo advogado José Guilherme Villela recapitula os trâmites do processo, condensando-os em quatro segmentos, para pleitear, afinal, na sua qualidade de patrono do recorrido (Estado da Paraíba), que o recurso extraordinário não seja conhecido, prestigiando-se, com tal decisão, os poderes constituídos daquele estado. Finalmente, o acórdão do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos dos seus ministros, não conheceu do recurso, tendo sido relator da matéria o Ministro Leitão de Abreu.

Índices

A

abandono de terra - 24
Abreu, João Leitão de (Ministro) - 19, 25, 136, 140
abuso de poder - 137
ação - 33, 34
ação declaratória - 25
ação de usucapião - 23, 25, 26
ação possessória - 26
acessão física - 6
acórdão - 132, 136
acordes - 20
Acordo de Assistência Militar - 103, 106
Acordo de Garantias de Investimentos - 50
acquiescentia in se ipso - 33
administração de oferta, teoria - 64, 65
administração de procura - 65
administração direta - 72
administração financeira - 131, 135
administração municipal - 125, 134
— corrupção - 136
adquirente (causam habens) - 10
ad terrorem - 30
África Negra - 107
agência - 84
agências federais - 54
agente - 85, 97
— autônomo - 92
— ocasional - 85
Albuquerque, Aurélio (Desembargador) - 140
Alemanha - 65, 68, 88, 92, 106
— Ocidental - 61-62
— Oriental - 61, 62
Aliança para o Progresso - 50
Alighieri, Dante - 35
Almeida, Lacerda de - 13
alocação de recursos - 70
Alves, José Carlos Moreira - 4
América Central - 105
América Latina - 88, 107
América do Sul - 105
Andrade, Carlos Drummond de - 3
angst - 63
Anteprojeto do Código Civil - 23
antiespiritualismo - 61, 63
aparelho estatal - 79, 80, 82
aquisição - 9, 11, 14, 15
aquisição de direitos - 8
— derivada - 9, 11, 12, 13, 15
— de propriedade - 14, 21
— do domínio - 24
— originária - 9, 10, 11, 13, 15

Arábia Saudita - 59
arbitragem - 92
área usucapienda - 24
área teto - 26
Arendt, Hannah - 33, 34
Argentina - 86, 90, 92, 95, 104, 107
Aristóteles - 27
Arruda Filho, João Paulo de - 24
Ártico - 106
Assembléia Legislativa - 125, 126
— (Pb) - 122, 130, 131, 134
assistência
— judiciária - 27
— sindical rural - 25
atividade estatal - 70
atividade-fim - 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81
atividade-meio - 76, 77, 78, 79, 80, 81
Atlântico - 104
— Norte - 106, 107
— Sul - 106, 107, 109
ato
— de corrupção - 141
— gnosiológico - 37
— interpretativo concreto - 40
atribuição de direitos - 19
— juricidade - 20
auditoria - 130
augere - 35
ausência de constrangimento - 63
Áustria - 92
autonomia
— dos Estados - 124
— dos Municípios - 124, 133
autoridade - 35
autoritarismo - 79
— político - 81

B

balanço de pagamento - 69
Banco do Brasil - 30, 117, 118, 119
Banco Internacional de Desenvolvimento:
ver BID
Banco Mundial - 56
bancos - 57
Baptista, Luiz Olavo - 83
Barbosa, Rui de Oliveira - 28,
Barros, Ademar Pereira de - 30
Battifol, Henri - 84
Bélgica - 92, 95, 98
Bell, Daniel - 62, 63

- bens
– da União - 23
– dominicais - 23
– imóveis - 5, 21, 23
– públicos - 21, 23, 28
- Betti, Emílio - 9
- BID - 58
- bitributação - 50
- Bobbio, Norberto - 43, 44
- Bondholder's Council - 112
- Bouças, Valentim - 112
- Boulding - 71
- brain-hunting - 72
- Brasil - 22, 29, 49, 56, 57, 58, 61, 69, 70, 72, 73, 84, 85, 89, 90, 92, 93, 95, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 119
- burocracia - 71, 75
– estatal - 70, 72, 73
– privada - 67
– pública - 67
- burocracia - 67, 71
- C**
- caixa de estabilização - 112
- Câmara Municipal - 122,
- Campos, Roberto de Oliveira - 61, 62
- Cancun - 59
- capital
– de giro - 54
– nacional - 69
- capitais internacionais - 49
- capitalismo - 61, 62, 63
– comercial, 63
– hodierno - 65
– monopolista - 62
- Carnelutti, Francesco - 14
- Carta de 1967 - 24
– Magna - 132
– Magna de 1946 - 23
– política - 123
- Carter Junior, James Earl - 105, 106
- cartório de títulos de documentos - 94
- Castelo Branco (governo) - 76
- Castro, Amílcar de - 88
- causa mater - 31
- CEE - 91, 93,
- centros de distribuição - 83
- certum - 41
- cessão estatal - 20
- CFP - 69
- Chile - 104
- China Continental - 51, 62
- choque
– do dólar - 53
– petróleo - 53, 49, 51, 64
- ciclo Kondratieff - 65
- ciência
– econômica - 20
– política - 44
- Clark Júnior, J.R. - 112
- cláusula
– arbitral - 92
– de exclusividade - 93, 94
– de livre comércio - 99
- Código Civil de 1916 - 23
- codice civil - 86, 88
- Código Comercial art. 45 - 85
- Código
– das obrigações - 86
– de águas - 69
– de comércio alemão - 86
– de Minas - 69
– de processo civil - 23, 26, 27, 28
– de processo japonês - 86
– de processo do trabalho - 93
– do trabalho - 86
– eleitoral - 132, 133
– Napoleão art. 1º alínea "i" - 86
– penal - 132, 133
- coffee realization - 116
- comércio
– exterior - 69
– internacional - 69, 83
- Comissão - 100
– das Comunidades Européias: ver CEE
– de Financiamento da Produção: ver CFP
– do Vale do São Francisco - 70
– mercantil - 84
- comissões cooperativas - 92
- Companhia Siderúrgica Nacional - 69
- Comparato, Fábio Konder - 39
- competência tributária - 5, 6, 7
- complexo estatal - 67
- Comptroller of the Currency - 54
- Comunidade Econômica Européia: ver CEE
- comunidade financeira - 53, 56
– internacional - 59
- Comunidades Européias - 99
- concessão da liminar - 138
- concessionário - 84, 85, 92, 94, 96, 97, 98
- Conferência de Haya - 89
- conflito leste oeste - 108
- confronto leste oeste - 104, 105, 108
- Congresso Nacional - 27, 28
- Conselho Administrativo do Estado (SP) - 19
- Conselho de Política Aduaneira - 70
- consolidação da dívida brasileira - 53
- Constituição - 134
– da Paraíba - 125, 133
– de 1934 art. 125 - 21
– de 1937 art. 148 - 21
– de 1946 - 24, 27, 28
– de 1946 art. 156 § 3º - 22

- do Estado - 122, 126, 128, 133
 - do Estado (Pb) - 125, 133, 134
 - estadual - 126, 127, 132, 133
 - federal - 123, 124, 132, 133
- consumismo - 63
- contradições culturais - 63
- contra guerrilha, técnicas - 105
- contra-proposta (contratos) - 88
- contrato - 84, 85, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 96, 98, 99, 100
 - cessação do - 93, 100
 - com prazo indeterminado - 101
 - de agência - 87, 89, 93, 94, 97
 - de concessão - 94, 98
 - de duração - 93
 - de intermediação - 88, 98, 100
 - de representação - 88, 93
 - de trabalho - 89, 98
 - entre ausentes - 87
 - (estrutura) - 94
 - (execução) - 91
 - internacional - 87, 93
 - (preâmbulo) - 95, 97
 - (redação) - 94, 95
 - (rescisão) - 100
- contratos - 85, 87, 88, 89, 90, 92, 99, 101
 - internacionais - 93
 - internacionais de intermediação - 98
- controles cambiais - 70
- Convenção de Bruxelas - 91
- coorte parlamentar - 74, 75
- coortes parlamentares - 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80
- coorte presidencial - 75, 77
- coortes presidenciais - 74, 75
- Coreia do Norte - 61, 62
 - do Sul - 61, 62
- corretor - 85
- corrupção - 121, 138, 141
 - administrativa - 129, 130, 135
 - administrativa municipal - 136
- Costa e Silva, Artur da (Presidente) - 77
- crédito - 55
 - bancário - 29
 - futuro - 55
 - internacional - 54
- crescimento estatal - 71
- criação do trabalho - 20
- crime de corrupção - 141
- crise
 - de estagflação - 64
 - econômica - 58
- crises - 64
- cristianismo, legado - 38
- critério da sucessão - 11
 - da transmissão - 11
 - objetivo - 10
 - subjetivo - 10
- criticismo - 34
- Cuba - 105

Czerna, Renato Cirell - 34, 37
 Czihlarz - 11, 12

D

- Dahrendorf, Ralph - 67
- década
 - de 50-49, 50
 - de 60-49
 - de 70-49
 - de 80-51
- declaração - 24
 - de direitos - 27
 - formal de direitos - 26
- decisionismo - 37
- decreto
 - nº 8.619 - 122, 130
 - nº 23.829 - 114
 - de intervenção - 131, 132, 133, 134, 137
 - estadual (SP) nº 43.317 - 30
- decreto-lei nº 201 - 132
 - nº 1.202 - 19
 - nº 1.608 - 23
 - nº 9.760 art. 200 - 23
- D'Entréves, A. Passérin - 43
- de iure - 20
- democracias ocidentais - 66
- deontologia - 43, 44
 - do poder - 44
- Deposit Insurance Corporation - 54
- depredação ecológica - 63
- descalabro administrativo - 130
- desembargador-relator - 131
- desenvolvimento russo - 66
- desordem conceitual - 64
- despolitização - 54
- dialética - 34
- Dilthey, Wilhelm - 44
- direito - 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45
 - aquisição de - 10
 - comparado - 92, 124
 - contemporâneo - 40
 - da concorrência - 93
 - das coisas - 21
 - das cousas - 13
 - das gentes - 39
 - de propriedade - 11, 24
 - de propriedade, transmissão de - 7, 8
 - de retenção - 101
 - do homem situado - 25
 - do trabalho - 86
 - dos posseiros - 24
 - internacional - 39
 - internacional marítimo - 105
 - internacional privado - 89
 - justinianeu - 8

– privado - 44
– romano - 19
– transmissão de - 9, 13
direitos crescentes - 64
discriminação constitucional - 7
dispositivo constitucional - 23
dívida - 54, 55, 59
– brasileira - 111
– externa - 51, 54, 59, 111, 115
– fundada - 133, 134
– interna - 117
– pretérita - 55
– renegociação da - 54
domínio - 22, 24, 25, 29
– da terra - 25
– do imóvel - 29
dubium - 41
Dutra, Eurico Gaspar - 23, 76

E

economia
– concorrencial - 83
– industrial - 69
– rural - 30
economias
– de comando - 61, 62
– de mercado - 61, 62, 63
– de mercado corrigido - 64
– mundial, transnacionalização - 49
edilidade - 131
elite burocrática - 81
– brasileira - 75
elites administrativas - 79, 80, 81
– burocráticas - 78
Emenda Constitucional nº 10 - 23
emendatio legis - 6
empresa pública - 71
empresas estatais - 70, 71
emprestímo - 116, 117
– jumbo - 53
emprestimos - 54, 113, 114, 115, 116, 117
– externos - 115, 117
endividamento - 49, 51, 52, 54
– (acumulação de) - 49
– dos países em desenvolvimento - 52
– externo - 51, 52
epistemologia - 44
equipamento, internamento de - 50
erga omnes - 41
espada de Dâmcocles - 54
Espínola, Francisco (relator) - 138
estabilidade
– burocrática - 74, 78
– temporal - 95

Estado - 36, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 62, 68, 69, 71, 73, 124, 133, 134, 115
– brasileiro - 70, 78
– cartorial - 73, 78, 81
– de direito - 38, 42
– descentralizado - 73
– descentralizado brasileiro - 74
– industrial - 67
– liberal não-intervencionista - 40
– nacional - 52
Estados - 240, 115, 117, 119
– modernos - 72
Estados Unidos - 58, 59, 64, 65, 88, 104, 105, 108, 109
estagflação - 61, 64, 65, 66
estabilidade administrativa - 79, 81
estadista - 35
– da cultura - 35
Estatuto da Terra - 20, 23, 24, 26, 27, 30
estímulo às vendas - 83
estrutura
– burocrática - 72
– organizacional - 71, 73, 74, 75, 78, 79
– governamental
ética
– darwiniana - 63
– da situação - 25
– protestante - 63
– tecnocrática - 63
ethos capitalista - 63, 65
eu pensante - 33
eu que quer - 33
euromercado - 50
Europa - 59, 96
– Ocidental - 64
evolução econômica brasileira - 59
exclusividade - 99
– recíproca - 93
Executivo - 78, 79, 81, 135
– municipal - 132
exequatur - 91
Exército Vermelho - 104
êxodo rural - 30
expansão
– burocrática - 71, 72
– do Estado - 70
experiência e cultura - 37
expertise - 81, 82
exploração de recursos marinhos - 104
Exposição de Motivos MF/56 - 111
expressis verbis - 140
extrapolação de Rostow - 65
ex vi - 19
ex vi legis - 133

F

- fabricante - 96, 99.
— obrigação do - 99, 100
fabricantes - 93
faculdade de Direito (USP) - 35
Falcão, Amílcar - 6
Falcão, Djaci Alves - 143
fato - 37, 39
Federal Reserve Board - 54
Fellner, William - 64
Ferraz Júnior - Tércio Sampaio - 41
Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda - 28
Ferreira, Waldemar - 84
Figueiredo, João Baptista de Oliveira
(Presidente) - 25, 28
filosofia do direito - 25, 37, 43, 45
financiamentos - 49
Flores, Mario Cesar - 103
fluxo
— de caixa - 51
— de transferência financeira - 50
— financeiro - 50
FMI - 53, 55, 56, 58
Força Aérea - 105
Forças Armadas - 103, 105, 106
foro
— escolha de - 91, 92
forum - 52
França - 88, 92, 93, 95, 98, 104
funding - 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117
Fundo Monetário Internacional: ver FMI

G

- garantia à clientela - 99
Geisel, Ernesto (Presidente) - 21
Gerschenkron, Alexandre - 68, 69
gleba - 20, 29
Goulart, João Belchior Marques - 76, 77, 79, 81
Governador de Estado - 126
Governador (Pb) - 130, 131, 132, 134
governo - 111, 112, 118
governos - 111, 115
Governo Gederal - 115, 116, 117, 118, 119
governo norte-americano - 103
governo provisório - 115
Grã-Bretanha - 65, 92
gradualismo - 64
Grande Comando Combinado dos EUA - 105
Graulich, Paul - 86
Grécia, legado da - 37
grupos econômicos - 57

Guerra, João Baptista Cordeiro - 142
Gusmão, Alexandre de - 22

H

- Hayek, F.A. - 61, 63
hemisfério ocidental - 105
hermenêutica - 37, 40, 44
— estrutural - 40
— jurídica - 40
heteronomia - 39
Hintze, Otto - 71
Hirschman, Albert O. - 57
hobbesiana, versão - 72
Holanda - 92
homo economicus - 71
homo politicus - 45
homo theoreticus - 45
Houphonet-Breigny, Félix - 62, 66

I

- idade Média - 36
Ilha Solteira - 29
imóveis
— particulares - 27
— rurais - 19, 22
imposto
— de transmissão - 16
— de transmissão de bens imóveis - 5
— de transmissão inter vivos - 7
incentivos materiais - 63
incomes policy - 58
in concreto - 24
indenização - 101
índice de desconforto - 64
Industrie Européene du Sucre - 94
inexauribilidade dos valores - 38
in extremis - 58
Inglaterra - 65, 90, 119
iniciativa privada - 68
instabilidade administrativa - 79
Instituto do Açúcar e do Álcool - 69
Instituto Brasileiro do Café - 69
Instituto Nacional do Mate - 69
Instituto Nacional do Pinho - 69
integralismo - 36
intencionalidade objetivada - 40
intermediário - 99, 100
— independência do - 97
— obrigações do - 93, 97, 99
intermediário (vendedor) - 95
— direitos do - 97

internamento de equipamentos - 50
interpretação
– econômica - 6, 7
interpretatio abrogans - 6
intervenção - 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 141, 142, 143
– decreto de - 213, 220
– do Estado - 68, 117, 122, 132
– do Estado no município - 136
– em município - 121
– estadual - 125, 133
– estatal - 68, 70
– governamental - 69
– legitimidade da - 135
– no município - 140, 132, 133, 136
– regularidade da - 135
interventor - 122, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 134, 136, 137
– estadual - 135
investidores externos - 49, 50
investimentos - 51
– diretos - 49, 50
– financeiros - 50
Irã - 107
Israel - 63
Itaipu (hidrelétrica) - 29
Itália - 86, 89, 93

J

Japão - 59, 65, 68
joint ventures - 83
juiz - 91
jurisdição competente - 91
jurisfação, processo de - 44
juristas - 36
juros nominais - 51
juros reais - 51
justifilósofo - 36
justiça agrária - 27
justificação prévia - 26

K

Kant, Immanuel - 34
Kelsen, Hans - 42
Kennedy, John F. - 105
Keynes, John Maynard - 67
keynesiana, teoria - 68
keynesianismo - 64, 65
keynesiano - 62, 65
kibutzim (Israel) - 63

Kondratieff - 64, 65
Kristol, Irving - 62, 63
Kubitschek, Juscelino (Presidente) - 56, 70, 76, 79

L

Lacordaire, Jean-Baptiste Henri - 27
Lafer, Celso - 33
laissez-faire - 67
laissez-fairiano - 68
latifúndio - 24, 27
– público - 23
lato sensu - 38
lavrador - 23, 24
Leal, Aurelino - 127
legados - 37
legalidade - 37, 41
legislação brasileira - 90
legislador - 27
legitimação - 42, 43
legitimados - 43
legitimidade - 40, 41, 133, 135
Leibniz, Gottfried Wilhelm - 33
lei
– aplicável - 87, 88
– de introdução ao Código Civil: ver LICC
– de introdução ao Código Civil art. 9º - 87
– de introdução ao Código Civil art. 13º - 87
– de remessas de lucros - 50
– do juiz - 91
– do país de domicílio do intermediário - 89
– do país do produtor - 89
– escolha da - 89, 90
– estrangeira - 91
lei
– nº 3.244 - 116
– nº 4.131 - 50, 58
– nº 4.390 - 50
– nº 4.504 - 23, 24
– nº 4.886 - 84
– nº 6.969 - 22, 23, 25, 28, 30
Lei Orgânica dos Municípios - 132
lei tributária - 5
– ordinária - 5
Leitão, Lauro Franco - 21
lexis - 34, 35
lex loci executionis - 89
lex mercatoria - 39
liberalismo, legado do - 38
LICC - 87
liminar - 135, 137

- concessão da - 138
- concedida - 131
- pedido de - 137
- suspensão de - 135
- Linch, Henry - 112
- linguagem do direito - 43
- liquidez internacional - 53, 54
- lobby - 86
- lógica
 - cartorial - 72, 73
 - tecnocrática - 72
- Lois de police - 86
- Lois de police et de sureté - 86
- Lopes, Miguel Maria de Serpa: ver Serpa Lopes, Miguel Maria de
- Londres - 61, 117
- lucros operacionais - 70

M

- McNamara, Robert Strange - 105
- Magalhães, Jutahy - 27
- magistratura agrária - 27
- mandado
 - de segurança - 132, 134, 137
- mandato sem representação - 84
- maquiaveliana, versão - 72
- Marinha do Brasil - 105
- marinha brasileira - 104
- Marinho, Josaphat - 121
- marketing - 83
- Marx, Karl Heinrich - 34, 62, 63
- marxismo - 61, 66
- materialismo dialético - 61, 63
- Médici, Emílio Garrastazu (Governo) - 76, 77, 80
- medida liminar - 26
- Meirelles, Hely Lopes - 125
- Melo e Souza, Antonio Cândido de - 36
- mercado - 52
 - comum - 94
 - de euromoedas - 50, 54
 - financeiro internacional - 53, 55
 - internacional - 49, 50
 - internacional privado - 52
 - privado - 64
- mercado internacional, flutuação de - 49
- Michels, Robert - 67
- minifundígio - 31
- Ministério Público - 25, 130, 133
- Miranda, Décio (Ministro) - 144
- Miranda, Francisco Cavalcanti Pontes de: ver Pontes de Miranda, Francisco Cavalcanti
- modificação de direitos - 19
- módulo rural - 24, 26, 29

- Moinho Santista - 33
- monetarismo - 64, 65
- monetarista - 62
- monista, doutrina - 61
- Montoro, André Franco - 24
- moral - 43
- moralidade administrativa - 127
- Moreira, Marcílio Marques - 49
- Moreno, Mário (Desembargador) - 140
- mundialização da economia - 52
- municipalidade - 115, 117, 119
- município - 115, 119, 121, 122, 124, 128, 129, 132, 133, 134
- municípios - 115, 117, 119, 124, 134

N

- Namíbia - 107
- Neder, Antonio (Ministro) - 132, 135, 137, 142
- negociação "versus" confronto - 51
- negociações - 96
- neomonetarismo - 61
- newly industrialized country - 52
- New York - 92
- Niemayer, Otto - 112
- Niskanen Júnior, William - 71
- Nixon Shock - 53
- nomogênese jurídica - 41
- norma - 37, 38, 39
 - jurídica - 40
- normalidade administrativa - 127
- normas
 - primárias - 42
 - secundárias - 42
- Norte-Sul - 52, 57
- nouvelle vague - 65
- Nova Ordem Econômica Internacional - 51, 52, 60
- nunc stans - 35

O

- OAB - 122, 123
- obrigações contratual - 97
- obrigações
 - do fabricante - 93, 99
 - do intermediário - 93, 97
- ocidente - 108
- o duplo do estado - 39
- oligopólios internacionais - 69
- Oliveira, Juscelino Kubitschek de: ver - Kubitschek, Juscelino

onda larga, teoria da - 64
ontognosiologia jurídica - 37
ontognosiológico jurídica - 44
ontologia - 43, 44

— do poder - 44

operação UNITAS - 106

orçamento federal - 117

Ordem dos Advogados do Brasil: ver OAB

ordem pública - 86

ordenamento - 36

— jurídico - 43

Organização do Atlântico Norte: ver OTAN

organizações - 67, 77, 78, 79, 80, 81

— modernas - 67

Oriente Médio - 57, 106, 107

OTAN - 107

Output - 72

P

pacto social - 43

países da OPEP - 51

palavra - 34

Paraíba (estado) - 122, 129, 136

Parlamento - 78

Partido (política) - 62

pauperização - 62

pessoa

— física (contrato) - 94

— jurídica (contrato) - 94

petição - 133

PETROBRAS - 69

petrodólares - 50, 51

Petróleo Brasileiro S/A: ver PETROBRÁS

Pittsburg Corning Europe - 94

planejamento centralista - 66

plano deontológico - 42

Plano Marshall - 50

Plano Nacional de Desenvolvimento

Econômico-Social - 56

plano

— ontológico - 41

— sociológico - 41

Platão - 34

plexo fático-axiológico - 41

pluralista, doutrina - 61

Poder, 35, 36, 37, 38, 40, 43, 82

poder central

Poder Executivo - 29, 130

Poder Judiciário (Pb) - 135

Poder Legislativo (Pb) - 135

poder - 36, 39, 42, 43, 44, 45

— militar - 106, 108

— militar brasileiro - 107

— naval - 104

poder strictu sensu - 43

Poderes Públicos - 23

Política - 68, 75

— de endividamento - 55

— de ingressos - 57

— de segurança - 105, 107, 108, 109

— de segurança dos EUA - 107, 108

— de segurança norte-americana - 107

— do apartheid - 107

— do Direito - 27

— econômica - 57, 70

— exterior - 60

— fundiária - 30

— monetária - 70

— nacional - 108

— norte-americana - 105

— organizacional - 78

— territorial - 29

políticas

— internas - 60

— setoriais de âmbito interno - 55

Pontes de Miranda, Francisco Cavalcanti - 16, 124, 128

População Economicamente Ativa (PEA) - 29

Portugal - 22, 92

posse - 19, 20, 21, 22, 25, 26, 29

— cum labore - 21

— dos trabalhadores rurais - 25

— liminar - 26

— pro-labore - 20

— simples

posseiro - 26

posseiros - 25, 27, 29, 30

posse-trabalho - 20, 27, 28, 30

possuidor - 19, 21, 26

possuidores - 26

postulação socialista - 61, 63

poupança externa - 49

praxis - 34

prefeito - 121, 122, 123, 127, 128, 129, 130, 131

132, 134, 135

— afastamento - 127

— renúncia - 127

prefeitura - 128, 131, 135

pregação socialista - 63

prescrição aquisitiva - 24

privatização - 53, 54

problema da dívida - 55

problema da terra - 22

processo sumaríssimo - 25

produção, avaliação de - 97

produtos, definição - 96

Projeto

— de Código Civil - 21, 22

— de lei nº 13/971 - 24

— de lei nº 261 de 1980 - 24

— de terras devolutas de São Paulo - 20

— do Código Civil Brasileiro - 85

promoção de vendas - 97
proposta (contratos) - 88
propriedade - 23
— imóvel - 21
propriedades privadas - 27
proprietário rural - 22, 24
proprietário urbano - 22, 24
proteção anti-submarina - 106
publicidade - 98

Q

Quadros, Jânio da Silva - 76, 79
qualidade à posse - 21
Queiroz, José de Assis - 122, 131, 137
questão social - 57, 60
quinto Kondratieff - 65

R

raízes éticas - 63
rastro da posse - 22
razão - 34
Reagan, Ronald - 105, 107
Reale, Miguel - 19, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,
41, 42, 43, 44, 45
realismo político - 43
realizabilidade dos valores - 38
Recurso Extraordinário - 129, 132, 136
— STF nº 94.252-1 - 129
reflexão - 34
regra da autonomia (Direito Brasileiro) - 87, 88
relações Brasil-EUA - 103
religião - 62
renúncia - 131, 132
representação - 84, 87
— comercial - 84, 95, 96
representante - 96, 97
— comercial - 84
representantes - 94
— comerciais - 86
Requião, Rubens - 86
residência - 88
— do mandatário - 88
— do proponente - 90
retórica ricardiana - 69
revolução
— organizacional - 67
— Socialista (1917) - 66
— tecnológica - 67
revolução das expectativas crescentes - 64

roll-over - 54
Roma, legado de - 37
Rostow, Walter - 65

S

Sabino, Fernando Tavares - 4
Santos, Wanderley Guilherme dos - 67
São Paulo - 19, 22
Scialoja, Vittorio - 12
segurança
— interna - 106, 107
— nacional - 106
sentença declaratória - 24
Serpa Lopes, Miguel Maria - 16, 87, 88
setor agrário - 30
si parva licet componere magna - 25
Silva, Artur da Costa e ver: Costa e Silva,
Artur da
Silva, José Afonso da - 129
similar nacional - 69
Sindicato dos Trabalhadores Rurais - 25
sistema monetário internacional - 53
sistema monístico - 62
sistema nuclear sociético - 107
sistema trinitário - 62
Soares, Mauro Leite (Subprocurador) - 140
socialismo - 61, 62, 63
— legado do - 38
— marxista - 62
sociedade - 95
— livre - 63
— não-livre - 63
— ocidental - 64
sociologia jurídica - 43, 44
Soljenitsin, Aleksandr Isaievitch - 65
solo pátrio - 20
Southern Command - 105
Souza Filho, Manoel de Farias - 129, 137, 138
Souza, Antônio Cândido de Melo e: ver Melo e
— Souza, Antônio Cândido de SPEVEA - 70
Spranger, Edward - 45
stand-by - 55, 56
status jurídico - 26
strictu sensu - 71
sucessão - 8, 9, 10, 11, 13, 14
— de direito: ver direito, transmissão de
— hereditária - 9

SUDENE - 70
Suíça - 65, 93
Superintendência do Desenvolvimento do
Nordeste: ver SUDENE
Supremo Tribunal Federal - 28, 41
supply-side economics - 58, 64, 65

T

- Taperoá (Pb) 121, 122, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 137, 138
taxa de renovação - 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81
taxas de juros internacionais - 51
Teles, Inocêncio Galvão - 9
telex - 87
Tenório, Oscar - 87
tensão - 33
teorias antiweberianas - 63
teoria
— das fontes - 38
— geral do direito - 37, 44
terceiro Kondratieff - 65
terra devoluta de São Paulo - 19, 20
terrás devolutas - 20, 21, 22, 25, 28, 29, 30
território - 96
TIAR - 103, 105
tipo de regime - 75
titulares da propriedade - 25
tonus do eu pensante - 34
tonus do eu que quer - 34
topógrafos - 27
Torres, João Camillo de Oliveira - 49
trabalhadores rurais - 30
traditio - 9
tráfego marítimo costeiro - 106
tranches - 116
tranquillitas animae - 33
transferência do direito - 7
transmissão - 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13
— de direito - 8
— de direito de propriedade - 7, 8
— de direito real - 14, 15
— de direito real limitado - 16
— de direitos reais limitados sobre imóveis - 6
— de propriedade - 6, 7, 16
— do direito - 7, 8
transmitente (*causam dans*) - 10
Tratado de Madrid (1750) - 22
Tratado de Roma - 94
— art. 85 § 1º - 93
Tratado Interamericano de Assistência
Recíproca: ver TIAR
tratamento de choque - 64
trecho de terra - 24
tribunal competente - 91
Tribunal de contas - 121, 122, 126
— do Estado - 122, 126, 129
— do Estado (Pb) - 121, 130, 131, 134, 135
Tribunal de Justiça - 131, 134
— do Estado
tríplice compromisso - 64
Truman, Harry S. (governo) - 103
trustes - 117

- tyrannia quoad exercitium - 42
Twain, Mark - 62

U

- Unb - 33
UNCTAD - 56
União das Repúblicas Socialistas Soviéticas:
ver URSS
Universidade
— de Brasília: ver UnB
— de São Paulo: ver USP
uno amoroso uso de sapientia - 35
URSS - 103
Urubupungá (hidrelétrica) - 29
uso doloso - 27
US ARMY - 105, 106
USP - 33
Usucapião - 3, 5, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 23, 24, 25, 19
— ação de - 23, 25, 26
— comum - 27
— dos bens públicos - 23
— especial - 22, 24, 25, 27, 28, 29, 30
— extraordinário - 21, 22
— romana - 21
usucapiente - 11, 13, 14
uti possidetis - 22

V

- vacatio legis - 25
Vargas; Getúlio Dornelles (governo) - 76
valor - 37, 38, 39
Valladão, Haroldo - 87
venda, condições - 98
verbi gratia - 90
vereadores - 123, 131
vice-prefeito - 121, 122, 123, 128, 131, 132, 135
Vilar, José (prefeito) - 130, 131, 135, 136, 137
Villela, José Guilherme - 129, 143
Viola, Eduardo (presidente) - 109

W

- Weber, Max - 40, 67
Witacker, Artur Piqueroby - 22

Z

- Zarur, Cecília de Cerqueira Leite (Procuradora) - 140
zonas de confrontação - 61, 62

Fotocomposição: Studio Alfa
— Av. Almirante Barroso, 2,
6º andar — Rio de Janeiro, RJ
Fotolitos e Impressão: Editora
Gráfica Brasiliiana Ltda.
SIG — Quadra 4, lote 175,
Brasília, DF.
Tiragem: 5.000 exemplares
Brasília, março de 1982

*Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP
Setor de Áreas Isoladas Sul, 70610 Brasília-DF*