

SERVIDOR PÚBLICO

Fundação  
Centro de Formação  
do Servidor Público

Ano 38 V. 109 N.4 Out./Dez. 1981

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*

Editada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP

Redação e Administração:  
Setor de Áreas Isoladas Sul  
Tel.: 244 7488  
CEP 70610  
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  
Lynaldo Cavalcanti de  
Albuquerque  
Marcílio Marques Moreira  
Roberto Cavalcanti de  
Albuquerque  
Roberto Lyra Filho

**Editora-chefe**

Corina Pessoa de Abreu Jardim

Revisão: José Carlos Campanha

Índices: Suzana Gaspar de  
Oliveira Martins

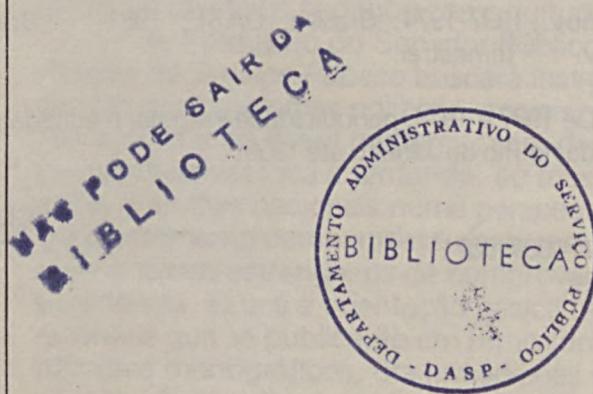
Os conceitos emitidos nos artigos  
são da exclusiva responsabilidade  
dos autores.

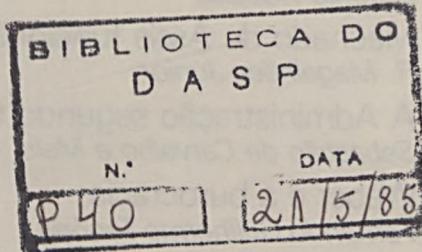
É permitida a reprodução da maté-  
ria aqui contida, desde que citada  
a fonte.

350.0005  
2454

# Sumário

Carta do Editor	3
Programa Nacional de Desburocratização <i>Hélio Beltrão</i>	5
A Economia brasileira em 1981 <i>Marcílio Marques Moreira</i>	15
A Política externa do Brasil nas duas últimas décadas <i>Ronaldo Mota Sardenberg</i>	25
A Reforma eleitoral <i>Carlos Castello Branco</i>	41
O Estado e os vencimentos da magistratura <i>Geraldo Ataliba</i>	45
A Linguagem oficial <i>Antônio Houaiss</i>	51
Machado de Assis funcionário público <i>R. Magalhães Júnior</i>	61
A Administração segundo Pombal <i>Sebastião de Carvalho e Melo</i>	73
Weber e a burocracia <i>Fernando Guilherme Tenório</i>	79
O MEC e a reforma administrativa <i>João Felicio Scárdua</i>	91
Resumos	99
Índices	101





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

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

ISSN: 0007-9071

CDD: 350.0005  
CDU: 35(05)

# *Carta do Editor*

*A Revista do Serviço Público* ressurge inspirada pela consciência da crescente necessidade de manter a função pública em contato regular com análises objetivas, em linguagem acessível, dos grandes temas político-administrativos de nossa época. Trata-se, numa palavra, de contribuir para que o funcionalismo se beneficie dos melhores resultados de toda uma atividade intelectual, e notadamente universitária, voltada para a compreensão em profundidade da ação de governo e dos problemas por ela enfrentados.

Com este propósito, procura-se reatar a tradição meritocrática que animou a fundação desta Revista, ao ensejo da modernização do serviço público no Brasil consubstanciada, há quase meio século, no advento do DASP.

Essa exigência meritocrática reclama, na atualidade, que o servidor público descortine horizontes científicos e humanísticos cada vez mais complexos e inter-relacionados, a fim de permanecer familiarizado com as principais inovações do nosso tempo. Numa civilização, como a cultura industrial contemporânea, que interiorizou a mudança social, uma sociedade, como a brasileira, que já conquistou seu lugar entre as dez maiores economias do globo, não pode desdenhar o compromisso com o aprimoramento e atualização intelectual de seus funcionários públicos — especialmente quando se leva em conta o papel, por tantos títulos estratégico, que o Estado desempenha no desenvolvimento nacional.

Por conseguinte, e em nítida consonância com os elevados objetivos pedagógicos e culturais da Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, a *Revista do Serviço Público* buscará instigar e divulgar o estudo dos problemas políticos, sociais, econômicos e tecnológicos do Brasil moderno, sem descurar de sua perspectiva histórica e tentando, ao mesmo tempo, situar essas questões nacionais numa perspectiva freqüentemente comparatista, mediante a publicação de alguns textos estrangeiros de comprovada qualidade e pertinência. Esta é a orientação básica dos artigos e resenhas que se publicarão em ritmo trimestral, ora em números monográficos, ora em edições de temática variada. A mesma preocupação presidirá à seleção e comentários dos textos legislativos de apoio ocasionalmente estampados.



## *Programa Nacional de Desburocratização<sup>1</sup>*

Estou muito reconhecido a esta Academia pela gentileza do convite que me fez, através de seu ilustre presidente, Dr. Jorge Oscar de Mello Flores, para fazer uma exposição sobre o Programa Nacional de Desburocratização. Agradeço-lhes a oportunidade de trazer ao conhecimento e apreciação desta casa — que reúne figuras consagradas no campo da organização e da administração — os objetivos, a natureza e o processo de atuação do Programa, assim como um resumo dos progressos até agora alcançados em sua execução.

Começo por ressaltar que o Programa adota para a expressão 'burocracia' a acepção 'popular', e não a conceituação científica. Sendo nosso propósito promover uma transformação fundamental no comportamento da administração pública e no tratamento dispensado a seus usuários, pareceu-nos indispensável usar uma linguagem que fosse entendida pelos destinatários do Programa. E estou certo de que os senhores concordarão comigo em que a imensa maioria dos servidores públicos e, certamente, 99% dos usuários jamais ouviram sequer falar de Max Weber. Para o homem comum — e é a ele que se destina primordialmente o Programa — 'burocracia' é sinônimo de demora, complicação, papelada, exigências excessivas ou inúteis, filas intermináveis e torturantes encaminhamentos 'à consideração superior'.

Se fazemos esta ressalva é porque de vez em quando deparamos, em artigos de jornais e outras manifestações de especialistas, palavras de temor ou advertência que parecem atribuir-nos a absurda intenção de acabar com a própria organização administrativa, quando, evidentemente, o que estamos procurando é atacar suas reconhecidas disfunções: a hipertrofia, a rigidez, a desumanização, a tendência ao gigantismo, a insensibilidade ante as aflições do usuário e, o que é pior, a inconsciente vocação para agravá-las, através da complicação.

1. Palestra proferida na Academia Brasileira de Ciência de Administração (RJ), em 28.05.81.

Esta concepção usual ou pejorativa de burocracia já se encontra, aliás, consagrada em nossos dicionários. Aurélio, por exemplo, registra: "complicação ou morosidade no desempenho do serviço administrativo". E, para a palavra 'burocrata', consigna o sentido depreciativo: "funcionário que segue mecanicamente as normas impostas pelo regulamento" ou aquele que, "imbuído da importância do cargo que ocupa, abusa de sua posição nos contatos com o público".

Não termina aí a confusão terminológica entre as duas acepções do termo burocracia. O conceito de burocracia, aprofundado por Max Weber gerou, na linguagem dos especialistas, uma série de expressões derivadas, como os termos burocratização e desburocratização. Eisenstadt, por exemplo, define burocratização como o processo pelo qual uma instituição fechada se abre, dando lugar a uma organização racional e impessoal, baseada em regras e normas definidas, ou seja, dando lugar a uma burocracia, no sentido científico. Segundo essa conceituação, a burocratização seria o processo indiscutível positivo, e a desburocratização seria o processo inverso e desorganizante.

Na verdade, foram os excessos, ou, se quisermos ser mais precisos, as 'disfunções' da burocracia weberiana, extensamente analisadas por Merton e outros, que acabaram por identificar-se com o termo burocracia. Daí o emprego atual e generalizado da expressão desburocratização com o sentido que adotamos no Programa, isto é, o da eliminação daqueles excessos e distorções, e não o da subversão dos princípios de organização e racionalidade.

De qualquer forma, o 'modelo ideal', científico e estático de burocracia, foi profundamente afetado não só pelo advento de teorias mais modernas, centradas no comportamento do homem, como pelo avassalador impacto das mudanças cada vez mais rápidas no plano econômico, social e político, e ainda pelas inovações tecnológicas ligadas à automação, à cibernetica, aos enfoques sistêmicos e às estruturas matriciais.

Por tudo isto, resolvemos usar a única linguagem capaz de assegurar a comunicação direta com o público, no momento em que retomamos o esforço iniciado em 1967; no instante em que, através do Programa Nacional de Desburocratização, estamos mais uma vez procurando 'reumanizar' a administração e 'voltá-la para fora', isto é, redirecioná-la no sentido de servir melhor ao usuário, que constitui sua razão de ser.

### *Desburocratização, proposição eminentemente política*

Nossa visão do problema da desburocratização, ou da reforma administrativa, sempre foi a de que não se trata de um problema técnico, a ser resolvido apenas através de medidas de reorganização ou racionalização administrativa. Se fosse esse o caso, o problema já estaria resolvido entre nós. O Brasil, notadamente a partir da criação do DASP, dispõe de quadros técnicos altamente qualificados nesse campo. E não foram poucas, nem mal concebidas, as meritórias tentativas feitas no passado para aprimorar a administração pública e aumentar-lhe a eficácia. Em muitos casos, alcança-

ram-se significativas vitórias sobre a irracionalidade e a ineficiência. Mas esses progressos — que se patenteiam no respeito de que desfrutam alguns órgãos e entidades do serviço público — não conseguiram alterar a fisionomia global, nem remover os vícios fundamentais. Em alguns casos, os progressos tiveram curta duração, anulados pelo gradual e melancólico retorno à situação anterior.

Cabe, assim a indagação: — Por que motivo, apesar da capacidade e do espírito público dos homens que as empreenderam, as tentativas de reforma em nosso país não têm conseguido alcançar o seu objetivo básico?

Repto aqui textualmente o que afirmava de público, por ocasião dos trabalhos de elaboração do decreto-lei 200, de 1967: "Em minha despretensiosa opinião, a razão do insucesso tem consistido em encarar-se o problema como essencialmente 'técnico', a ser resolvido com a aprovação de planos de alta qualidade, elaborados pelos melhores especialistas em organização e administração." Na verdade, a grande alteração a fazer transcende e antecede ao campo técnico, situando-se no plano cultural e institucional, onde estão enraizadas as causas fundamentais do emperramento e da ineficiência. Sem o ataque preliminar a essas causas, continuaremos a desperdiçar o esforço dos melhores especialistas do país.

A origem do emperramento da administração pública há de ser buscada na tradição cultural herdada do arcabouço burocrático colonial português. O centralismo, o autoritarismo, o formalismo, a desconfiança e a tutela, que marcaram a administração colonial, ainda perduram, de forma expressa ou subjacente, na maior parte das leis, regulamentos e normas que regem a administração pública. E continuam, inconscientemente, a orientar o comportamento da maioria dos responsáveis pela administração das normas vigentes.

Não se conseguirá 'desburocratizar' a administração sem antes questionar, e gradualmente reformular, esse arcabouço institucional-normativo, onde estão definidas as 'regras do jogo' a que deve obedecer a administração. E jamais conseguiremos fazê-lo se não existir, na cúpula da administração — e sobretudo na direção do Executivo — uma clara e firme 'vontade política' de deflagrar esse processo de atualização cultural e institucional.

*Desburocratizar* não se confunde, assim, com *racionalizar*. Trata-se de proposição 'eminentemente política', visto que, para alcançar os seus objetivos, há de operar-se, não pela via 'técnica', mas pela via do 'poder'. É que o processo afeta a própria estrutura do poder e a forma de exercê-lo. Importa, quase sempre, em induzir ou compelir alguém a abrir mão do poder de decidir ou da obsessão de controlar. É preciso descentralizar decisões e eliminar controles excessivos se, de fato, pretendemos acelerar e facilitar a solução dos assuntos de interesse do público.

### *A Elaboração do decreto-lei 200/67. A Reforma administrativa de 1967.*

No que nos diz respeito pessoalmente, esta abordagem não é nova. Quando, em 1964, fomos convidados pelo presidente Caste-

lo Branco a participar da Comissão de Reforma Administrativa (COMESTRA), de cujos trabalhos veio a resultar em 1967 o decreto-lei nº 200, já era esta a nossa posição. O ilustre presidente desta casa há de recordar-se de nossa teimosa insistência no sentido de que os componentes da Comissão resistissem à tentação de estratificar no texto da lei uma nova estrutura organizacional para a administração federal. Sustentamos claramente a posição de que nos cabia tão somente elaborar uma lei de diretrizes que, definindo com nitidez uma nova 'filosofia' de administração, delegasse autoridade ao poder executivo para, dentro dessas diretrizes efetuar a reforma, gradualmente e por etapas, inclusive quanto à definição da estrutura da administração federal.

Na primeira contribuição escrita que apresentamos à Comissão, datada de 20 de outubro de 1964, declaramos, textualmente: "A alteração da atual estrutura administrativa federal não operará por si nenhuma reforma administrativa. Isto porque a estrutura administrativa não é causa, e sim efeito. Efeito de uma concepção errada da função do Estado e da forma de exercê-la; efeito do vício inveterado da centralização da autoridade; efeito do cipoal de leis excessivamente minuciosas, que estratificam procedimentos administrativos superados pelo tempo; efeito de regulamentos autoritários e centralizadores, que fazem depender da decisão formal de autoridades superiores a solução dos problemas mais rotineiros da administração. A reforma administrativa há de processar-se por etapas; e não pode começar pelo fim. Há de começar por uma clara definição da filosofia básica que deverá orientar todo o processo, o que não será difícil neste governo; feito o que poder-se-á proceder desde logo ao exame e revisão das numerosas disposições legais e regulamentares que embaraçam e paralizam a ação administrativa."

Essa colaboração, divergente da orientação que vinha sendo dada aos trabalhos da COMESTRA, acabou por prevalecer, graças à aprovação do ministro Roberto Campos, que a acolheu expressamente, transformando-a em orientação do ministro à Comissão. O que não significa, entretanto, que esteja retratada com fidelidade no texto final do decreto-lei nº 200, editado quase três anos depois. Sucessivas emendas e acréscimos acabaram por prejudicar-lhe a simplicidade e a natureza de uma lei de diretrizes.

Curiosamente, quis o destino que, já como ministro de planejamento do governo subsequente, do presidente Costa e Silva, viesse a caber-nos o encargo de implantar a lei. Fiéis à concepção original, empreendemos de 1967 a 1969 um grande esforço de descentralização e simplificação da máquina administrativa, a par da intensa pregação de uma nova 'filosofia' de administração.

A reforma administrativa de 1967 alcançou importantes resultados, insuficientemente divulgados, no campo da descentralização de decisões, da flexibilidade de organização e da execução indireta. Em um país em que poucos eram aqueles dispostos a abrir mão da autoridade, conseguimos entre 1967 e 1969 a expedição de cerca de vinte mil atos de delegação de competência e de alguns milhares de atos de reorganização destinados a conferir flexibilidade e agilidade à administração. Entretanto, tendo perdido intensidade a partir de 1969, a reforma administrativa não chegou a realizar

seus objetivos finais e mais profundos de simplificação e desburocratização. Nesse campo, não houve tempo para retirar todos os resultados da ampla semeadura que havíamos realizado.

### *O Programa Nacional de Desburocratização*

A criação, em julho de 1979, do Programa Nacional de Desburocratização, sob a responsabilidade de um ministro extraordinário, integrado na presidência da república, representa, sem dúvida, uma firme demonstração da vontade política do presidente no sentido de retomar vigorosamente o esforço interrompido em 1969.

Nestes quase dois anos, e com a ajuda de reduzido número de dedicados colaboradores, temos procurado, com paciente obstinação, apagar, do texto de nossos regulamentos e da mente de nossos administradores, as marcas seculares da 'centralização' do 'formalismo' e da 'desconfiança'. Se ressaltamos esses três aspectos de nossa herança cultural é porque a nosso ver, neles residem as causas mais profundas do emperramento de nossa máquina burocrática.

De fato, a centralização excessiva das decisões e a inapetência para delegar transformaram-se em uma espécie de doença crônica de nosso organismo administrativo. A concentração do poder decisório é a causa principal da lamentável morosidade das soluções, do desmesurado crescimento da máquina burocrática e do progressivo esvaziamento da autoridade periférica. E, o que é igualmente grave, tende a dar soluções uniformes e padronizadas a um país enorme e desigual como o nosso, marcado por diversidades e peculiaridades, a reclamar soluções diferentes para problemas diferentes.

O exagerado apego ao formalismo responde pelo absurdo de, na administração pública, conferir-se mais importância ao documento do que ao fato, como se a vida fosse feita de papéis e não de pessoas e de fatos.

Finalmente, a marca da desconfiança, que se traduz na mórbida obsessão da fraude, está presente na maioria das leis, regulamentos e normas que regulam a administração pública e o seu relacionamento com servidores e usuários.

A desconfiança no usuário, no servidor e no empresário é responsável pela alta tonelagem de certificados, atestados, certidões e outros tipos de comprovação prévia, sistemática e documental. Tudo isso é exigido porque, na administração pública, ao contrário do que ocorre em nossa vida particular, é proibido acreditar nas declarações das pessoas, embora se saiba que tais declarações são em sua maioria verdadeiras e não obstante a falsidade constitua crime expressamente previsto no código penal. No Brasil, em vez de se colocar o falsário na cadeia, obrigam-se todas as pessoas a provar sistematicamente, com documentos, que não são desonestos. Com isso, pune-se o honesto sem inibir o desonesto, que é especialista em falsificar documentos. O documento substancialmente falso costuma ser formalmente mais perfeito que o verdadeiro. As prestações de contas do desonesto também costumam ser impercavéis quanto à forma.

A influência conjugada e a prática continuada desses vícios e

preconceitos acabou por transformar a administração pública, ao longo dos anos, em organismo enorme e vagaroso, complicado e ineficaz, centralizado, insensível e desumano (ressalvem-se aqui, novamente, as exceções honrosas e notórias).

### *A Burocratização da atividade privada*

Não se tem contentado a administração em crescer desmesuradamente, muito além do que corresponderia à sua efetiva utilidade social. Não lhe tem bastado burocratizar-se. Ao longo do tempo, vem-se devotando, por igual, à tarefa de burocratizar a atividade privada.

Dispensa maiores comprovações o fato de que, no Brasil, tanto o cidadão como o empresário vêm tendo sua atividade quotidiana crescentemente afetada pelas formalidades e exigências interpostas em seu caminho pelo excesso de regulamentação governamental.

A desconfiança, o formalismo e a preocupação obsessiva e inútil com a fraude têm conduzido a administração pública a exigir do cidadão uma quantidade crescente de obrigações, formalidades e documentos sem os quais ele não pode viver, morar, exercer sua profissão, sustentar a família, registrar ou educar seus filhos e enterrar seus mortos. O trabalhador perde boa parte de seu tempo, e, portanto, de seu salário, correndo de uma fila para outra, para provar que existe, que é honesto, que não está mentindo, que nunca teve problema com a polícia, ou para obter documentos perfeitamente dispensáveis, criados pela rotina burocrática.

Quanto ao empresário, o panorama é semelhante. Ao longo dos anos, a interferência do governo no seu quotidiano tem aumentado progressivamente. Não cabe discutir aqui as razões — certamente explicáveis — que determinaram a criação dos inúmeros órgãos, departamentos, conselhos ou comissões hoje investidos de poder regulamentar. O que cabe comentar é a tendência incoercível desses órgãos para ultrapassar os objetivos que lhes justificaram a criação e, em muitos casos, transformarem-se em instrumentos de inibição e asfixia da atividade empresarial. Sobre o empresário desaba hoje, oriunda dos três níveis da federação, uma avalanche de obrigações burocráticas e estatísticas, fiscais e para-fiscais. É realmente impressionante a quantidade e variedade de normas, formulários e exigências que o empresário é obrigado a satisfazer. E não é só. Lamentavelmente, essas normas costumam ser alteradas com freqüência, o que torna ainda mais difícil para o empresário cumprí-las satisfatoriamente. Não menos lamentável é a prática de os órgãos da administração se ignorarem uns aos outros, fazendo com que o usuário seja freqüentemente obrigado a repetir a mesma informação a vários órgãos diferentes.

O Programa Nacional de Desburocratização tem entre seus objetivos expressos “reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário” assim como “fortalecer o sistema de livre empresa”. Estamos sinceramente convencidos de que a manutenção do regime de livre empresa entre nós depende, fundamentalmente, da sobrevivência da pequena empresa, que constitui, de fato, a matriz do sistema. A evidência empírica vem demonstrando que a pequena empresa brasileira já não tem resistência para

suportar o peso dos ônus fiscais e burocráticos decorrentes das exigências que lhe são impostas pelos três níveis da federação. A burocracia não costuma distinguir entre o grande, o médio e o pequeno empresário. Por outras palavras: "Todos são iguais perante a burocracia". Sucedeu que o pequeno, sendo mais fraco, tem menor resistência, e acaba condenado a perecer ou passar à ilegalidade.

Estamos, por isto, procurando assegurar tratamento diferenciado à pequena empresa, que constitui, aliás, a grande maioria no universo empresarial brasileiro. Dentro das inúmeras medidas simplificadoras adotadas no âmbito do Programa, desejamos aqui ressaltar a que isentou as empresas de reduzido porte do pagamento do imposto de renda e das obrigações acessórias, burocráticas e contábeis. A isenção abrangeu apenas as empresas de porte extremamente pequeno, isto é, aquelas cujo faturamento em 1980 não fosse superior a 2 milhões de cruzeiros. É interessante assinalar, que, não obstante essa rigorosa limitação, cerca de 350 mil empresas foram favorecidas, correspondendo a cerca de 60% das empresas declarantes (lucro real); e que a queda de receita para a Fazenda federal não chegou a representar 1% do total da arrecadação.

### *A Expansão do âmbito do Programa*

Em sua aversão à burocracia, o público não costuma distinguir entre repartições federais, estaduais e municipais, nem entre órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Para ele, a burocracia é uma só. Essa atitude é evidente nas cartas que o ministro da desburocratização recebe (de 1000 a 2 mil por mês) e das reclamações veiculadas pelos meios de comunicação, onde se cobra do ministro o cumprimento, por parte de repartições estaduais e municipais, e de órgãos do Poder Judiciário, das medidas decretadas no âmbito do Executivo federal, ao qual o Programa está adstrito.

Esse comportamento do público — que é perfeitamente compreensível — levou-nos desde logo à conclusão de que, embora não tenhamos autoridade sobre esses órgãos o Programa não lograria o desejado apoio da opinião pública se não se estendesse à esfera estadual e municipal e se não tentasse induzir a desburocratização do próprio Poder Judiciário. Com esse objetivo passamos a visitar a maioria dos estados e os municípios de maior expressão demográfica, tendo obtido da parte de todos integral adesão aos objetivos do Programa. Conseqüentemente, já foram expedidos pelos governos respectivos, com a assistência e orientação do Ministério, programas de desburocratização idênticos ao federal, nos Estados de Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Goiás e Maranhão, representando um total de 19 Estados, além do Distrito Federal; e nos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Natal, Goiânia e Curitiba. Espera-se a adesão dos demais estados e grandes municípios ainda neste segundo semestre de 1981.

Também no tocante aos procedimentos judiciais e à atividade cartorial, o público, como dissemos, não costuma reconhecer as nítidas fronteiras que separam o Executivo do Judiciário. E protesta contra a demora na solução de feitos judiciais e o excesso de exigências cartoriais, embora esses assuntos estejam fora de nossa

competência. Por outro lado, temos recebido insistentes apelos e sugestões de advogados e magistrados no sentido de que o esforço desburocratizante se estenda à área do Judiciário.

Na verdade, à semelhança do que ocorre na administração pública, o funcionamento da justiça é moroso, o atendimento é insatisfatório e, em muitos casos, o formalismo é excessivo. Já se incorporou à experiência popular a expressão de que "mais vale um mau acordo do que uma boa demanda".

No centro do problema está a necessidade de rever a legislação, imobilizada pela força da tradição e por um natural temor à inovação.

A revisão da legislação vigente envolve a iniciativa federal, no tocante aos códigos de processo, bem como dos tabelionatos e registros públicos, e a iniciativa estadual, no que se refere ao aperfeiçoamento da organização judiciária.

Para dar começo às providências que competem à União federal, promovemos o estudo de algumas medidas iniciais, que temos submetido ao exame do ilustre ministro da Justiça. Desse trabalho já resultaram alguns projetos de lei voltados para a agilização e o descongestionamento do Judiciário. Está em fase final um trabalho de revisão do código de processo civil, elaborado por um grupo de eminentes magistrados e juristas instituído por nossa iniciativa, que conta com a participação do Ministério da Justiça e de um representante da Ordem dos Advogados. Por outro lado, o ministro da Justiça já tem, praticamente concluído, um anteprojeto do código de processo penal, altamente inovador.

Preocupa-nos, de forma muito especial, a nós e ao ministro da justiça, a necessidade de fortalecer a estrutura de primeira instância nos grandes centros urbanos, dotando-os de uma justiça descentralizada e informal, funcionando em contato direto com o povo, capaz de resolver com simplicidade e rapidez as pequenas causas, os problemas que afetam o seu dia-a-dia. Parece inegável que a inexistência dessa estrutura periférica vem produzindo um indesejável afastamento entre a justiça e o povo, que assume especial gravidade nas áreas de grande densidade demográfica e tensão social. Nessas áreas, a matéria está igualmente vinculada ao problema de violência urbana e à prevenção da eventual arbitrariedade policial. Na inexistência de juízes de fácil acesso, a autoridade policial vem, na prática, ocupando as funções próprias da autoridade judicial.

### *Progressos já alcançados pelo Programa*

Tratando-se de promover uma transformação de natureza cultural, capaz de alterar o comportamento da administração em face dos usuários, estamos mais interessados em registrar as mudanças qualitativas do que propriamente em medir os progressos quantitativos. Estes são, todavia, muito importantes, na medida em que, atingindo um número crescente de pessoas, aumentam a confiança e a credibilidade no Programa e aceleram a transformação qualitativa.

Do ângulo quantitativo, e sem computar as numerosas provisões editadas no âmbito dos programas estaduais e municipais, já foram expedidos, dentro do programa federal, cerca de 150 atos

de maior importância, entre leis, decretos-leis, decretos, portarias e atos normativos relevantes. Essas medidas resultaram na eliminação de mais de 400 milhões de documentos ou exigências burocráticas. (Um resumo dos atos expedidos consta da separata que estou distribuindo neste instante, como parte integrante desta palestra).

Mais importante do que todos esses números é, entretanto, o grau de conscientização que vem o Programa rapidamente alcançando. Na realidade, a população aprovou e absorveu os objetivos do Programa. A palavra desburocratizar está na ordem do dia, presente na boca do povo, no noticiário, e, sobretudo, nos protestos contra os excessos burocráticos que já se observam nas filas e nos guichês. Esta é a vitória mais importante registrada pelo Programa, visto que estamos diante de tarefa cuja natureza não admite vitórias definitivas nem soluções instantâneas. Exige muito mais do que um simples ministro e seu reduzido grupo de assessores; muito mais do que o período de um governo. É tarefa para, pelo menos, uma geração. Entretanto, embora não alimentemos a pretensão de derrotar a burocracia, parece perfeitamente possível contê-la, dando-se início, simultaneamente, a um vigoroso processo de reversão. Mesmo porque a progressiva burocratização da administração pública não resultou, como poderá parecer, de nenhum propósito deliberado ou de uma tenebrosa 'conspiração de burocratas'. Trata-se, antes, de um processo até certo ponto inconsciente, cuja reversão é lenta e difícil, mas longe de ser impossível, visto que tem a seu favor a opinião pública e a unanimidade dos usuários do serviço público. A rigor — e salvo alguns casos patológicos — ninguém é a favor da burocracia, inclusive o funcionário comum, que é no fundo vítima do processo.

Registre-se finalmente o fato auspicioso de que a desburocratização já começa a operar de forma espontânea. Inúmeros órgãos públicos vêm tomando a iniciativa de simplificar e agilizar procedimentos, em benefício do melhor atendimento aos usuários.

### *Renovando uma sugestão*

Antes de encerrar esta palestra gostaríamos de renovar uma sugestão que fizemos a esta Academia quando da transmissão da presidência a Jorge Flores.

A bibliografia de que dispõem os jovens que estudam a chamada ciência da administração em nossas universidades é quase toda constituída de traduções de livros estrangeiros ou de trabalhos que refletem a experiência adquirida em outros países. Esses ensinamentos, sem embargo de sua qualidade, revelam-se de insuficiente validade quando defrontados com nossas realidades empresariais, econômicas, sociais, políticas e culturais. Não haverá muito exagero em afirmar que, no fundo, estamos formando especialistas que sabem cada vez mais a respeito do que não nos diz exatamente respeito. E que, ao travar contato com a nossa realidade administrativa e a fragilidade de nossa estrutura empresarial, acabam geralmente dominados por um sentimento de frustração, ante o esforço de realizar um transplante impossível, ou de decepção ante o que lhes parece um atraso inaceitável.

Em contraposição, os homens que têm experiência real da ad-

ministração pública e privada brasileira, adquirida em longos anos de participação pessoal efetiva, geralmente não têm tempo para escrever, ou não se sentem encorajados a fazê-lo, por várias razões, inclusive por considerarem que lhes falece a formação teórica convencionalmente exigida dos que publicam obras sobre administração.

A nosso juízo, um grande serviço que a Academia poderia prestar a este país seria o de transformar-se, no campo da administração, em uma espécie de Museu da Imagem e do Som, no qual se registraria o precioso depoimento dos mais importantes administradores brasileiros, cuja experiência representa um patrimônio de valor inestimável, e que geralmente morrem inéditos. Através da leitura desses depoimentos, do relato vivo das dificuldades, vicissitudes e sucessos do administrador brasileiro, os jovens que ingressam nesse campo poderiam acrescentar aos conhecimentos teóricos universais a dose de objetividade e de humildade necessárias à avaliação da viabilidade de sua aplicação à solução de nossos problemas específicos.

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

Marcílio Marques Moreira

## *A Economia brasileira em 1981*

O desempenho do primeiro semestre deste ano, em matéria econômica, foi grandemente influenciado por dois elementos: um de ordem interna e o outro de ordem externa.

### *Política Econômica*

Mudança marcante e profunda na *política econômica interna* iniciou-se em julho e concluiu-se em dezembro do ano passado, invertendo muitas das premissas básicas dessa própria política. A *política monetária* que, até julho do ano passado, estava sendo conduzida de forma bastante folgada, passou a ser gradativamente apertada. Ao fim de julho de 1981, a expansão — tanto dos meios de pagamento no seu conceito mais estrito, quanto da base monetária — foi de apenas 56% para os 12 meses anteriores, postura muito contracionista se comparada com a inflação, no mesmo período, de 117%<sup>1</sup>. A expansão monetária, portanto, foi de menos da metade do crescimento de preços, o que, mesmo tomando-se em conta o aumento da velocidade da moeda, configura contenção rígida. Além da política monetária, também a *política fiscal* mudou drasticamente, com cortes tanto em despesas correntes quanto em investimentos do Governo e das empresas estatais. Isso pela primeira vez foi implementado com rigor e eficiência, pela Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais — SEST, que conseguiu cortar a fundo os gastos em termos reais, não só aqueles esperados (os sempre projetados com muita folga), mas também os previstos na base do efetivamente praticado no ano anterior. E, finalmente, houve mudança bastante acentuada na *política de preços relativos*.

Até o fim do ano passado, vigia sistema que procurava conter o aumento de preços relativos ou modificar, balizando-as, as expectativas de preços futuros. Refiro-me à préfixação da correção monetária, à préfixação da correção cambial, ao tabelamento das taxas de juros, à contenção de preços de grande parte dos produ-

1. BRASIL. Banco Central. *Informativo Mensal*, v.2, n.13, ago. 1981.

tos industriais, sobretudo os com certo peso no índice de preços ao consumidor, enfim a toda uma gama de controles que, de repente, quase que com uma só penada, foram desregulados: correção monetária, correção cambial, taxas de juros na faixa não subsidiada, preços industriais, primeiro aqueles sobre os quais incide a maior parte do IPI, isto é, automóveis, eletrodomésticos, fumo e bebidas, e em seguida outros, inclusive o pão e o café.

A política econômica, portanto, mudou bruscamente, e é natural que o reflexo viesse também rapidamente. Por que essa mudança repentina de política, em contraste com a retórica que, até então, proclamava que o Brasil ia sair da crise crescendo — era uma forma de *supply-side economics*<sup>2</sup> — e não reprimindo o crescimento e o consumo?

A razão principal parece residir no aguçamento das duas 'pinças' que vieram estreitar o espaço de manobra da política econômica: do lado interno, a *inflação* que chegou a níveis dificilmente toleráveis pela economia e pela sociedade: 120% mesmo em país acostumado a conviver em meio ambiente inflacionário é patamar inquietante; do lado externo, a intensificação do constrangimento 'constraint', que se transformou em ameaça de *estrangulamento cambial*. De fato, os credores externos, no curso do ano passado, retraíram a oferta de dinheiro, em boa parte porque consideravam a nossa política econômica como contraproducente no combate à inflação e ao desequilíbrio das contas externas.

### *Conjuntura Internacional*

A conjuntura mundial caracteriza-se, este ano, pelo baixo nível de atividade econômica em quase todos os países. Nos Estados Unidos, no ano passado, ocorreu queda marcante do produto, sobretudo no segundo trimestre (-9,9%). No primeiro trimestre desse ano, verificou-se reação significativa; a produção cresceu à taxa anualizada de 8,6%, mas no segundo trimestre registrou baixa de 1,6%. A Europa, no primeiro semestre deste ano estava no auge da sua crise cíclica: a Inglaterra mostrava decréscimo de seu produto, a Alemanha também, a França, a Holanda, Bélgica, Itália, crescimento praticamente zero. E, na constelação de países desenvolvidos, só o Japão mantinha taxa de crescimento positiva, de 5%.

Externamente, tínhamos, portanto, a condicionante da baixa atividade econômica, acoplada a enorme grau de incerteza quanto ao futuro, e de volatilidade também. Basta dizer que as taxas de juros do primeiro semestre do ano passado, após terem chegado, em termos de *prime rate*<sup>3</sup>, até a 22,5%, caíram a menos de 10%, para em alguns meses subirem de novo para 20,5% (hoje situam-se em 19,5).

Também as taxas de câmbio oscilaram muito; o marco alemão que era considerado moeda muito forte 40% em relação ao dólar, e o próprio franco suíço enfraqueceu-se. Em compensação, o preço do petróleo — que até então havia sido o grande vilão (o bode expiatório) — estabilizou-se, e em termos reais chegou a cair no primeiro semestre. De modo que houve várias surpresas, e é natural que tivéssemos sofrido suas consequências. Procuraremos

2. Escola econômica que privilegia o estímulo à oferta, em vez do controle da demanda.

3. Taxa de juro preferencial do mercado do dólar americano.

examiná-las quando enfocarmos o comportamento de nosso balanço de pagamentos.

Tendo em vista o impacto dessas duas condicionantes, tentarei examinar os três grandes indicadores da economia, quais sejam, a inflação, o produto e o balanço de pagamentos.

### *Inflação*

A inflação vinha em ritmo de aceleração no segundo semestre do ano passado, a ponto de alguns analistas chegarem a projetar níveis de 150, 180, 200 por cento para 1981, o que seria ritmo quase incontrolável. De fato, a inflação subiu ainda nos primeiros dois meses do ano, 110% em janeiro, depois 120% em fevereiro, estabilizando-se neste nível (120%) extremamente alto (contados em relação aos últimos doze meses) durante 4 meses. Mas, no fim do primeiro semestre começou a arrefecer chegando em junho a 117% anuais e, se já contarmos agosto, a 110%. Portanto, parece ter sido quebrado o impulso de aceleração. Mas ainda não está claro se a inflação, como um todo, foi quebrada o suficiente para configurar-se tendência declinante duradoura. De fato, se de um lado ocorreu diminuição da pressão inflacionária do ponto de vista da demanda, inflação que os americanos chamam de *demand-pull inflation* (a inflação puxada pela procura), por outro lado, a *cost-push inflation* (inflação empurrada pelos custos) ainda se mostra muito vigorosa, tanto nos segmentos de preços administrados — energia elétrica, gasolina, gás, carvão — quanto para muitas matérias-primas. Tal fenômeno ocorre sobretudo no setor industrial, cujos preços apresentam alta rigidez à pressão de baixa, em virtude da amplitude do grau de indexação vigente, que tem o efeito de estabilizar tendências, no curto ou médio prazo, por um fenômeno de realimentação.

Portanto, ainda se registra uma luta entre o arrefecimento na procura e o empurrão dos custos. Mas, se a tendência consolidar-se nos próximos meses e, em especial, se voltarmos às taxas de junho, de 4,5%, pode-se estimar que a taxa para o ano todo se situe ligeiramente abaixo de 100%. Isso já seria uma vitória, embora em patamar ainda elevado, mas, no ano seguinte, 1982, poder-se-ia esperar queda da inflação para nível entre 70 e 80%.

### *Atividade Econômica*

É claro que o abrandamento da inflação e a superação do perigo iminente de asfixia cambial tiveram seu preço — quase inevitável nas condições prevalecentes em fins de 1980 — a diminuição muito repentina do *crescimento industrial*. A indústria, que vinha crescendo a uma taxa anual de 8% (a indústria responde por 38% do PIB), teve no primeiro semestre deste ano crescimento negativo de 3,29%<sup>4</sup>, comparado com igual período de 1980, e pode chegar ao fim do ano com taxa em torno de -5%.

Mesmo com o aumento da produção agrícola, cerca de 8% nesse semestre, e possivelmente de 7% no ano todo, o crescimento global do PIB deverá ficar a nível baixo, talvez em torno de 2%. O setor de serviços segue, em geral, o industrial, mas há uma certa inércia, o que ainda o está sustentando; por outro lado, segue em parte, também — nos 10% do PIB respectivos — o setor agrícola,

4. IBGE, *Indicadores Conjunturais da Indústria*, ago. 1981.

de modo que o transporte, a comercialização e o financiamento agrícolas devem estar se desenvolvendo bem. Assim, pode situar-se talvez em torno de 3% o crescimento do setor de serviços, no primeiro semestre, nível que talvez perdure até o fim de 1981.

Os setores industriais mais afetados foram, exatamente, os mais beneficiados no ano passado: bens de consumo durável, e os bens intermediários. Aqueles tiveram restringido e encarecido o acesso ao crédito para financiar a comercialização de seus produtos, o crédito direto ao consumidor. Ademais, desapareceu a propensão artificial a consumir, intensa no ano passado, quando inexistindo alternativas de poupança e investimento a taxas reais, tanto empresas quanto indivíduos se refugiaram na mercadoria: fugiram do dinheiro para proteger-se na mercadoria. Esse quadro foi mudado de repente, e os estoques que até então haviam sido atraente opção de investimentos para as empresas, ou as compras antecipadas para os indivíduos, passaram a constituir-se em pesados ônus. Convergentemente, a baixa liquidez, reduzindo drasticamente a demanda esperada, não só retira das empresas o fluxo de caixa necessário para pagar os custos financeiros, como também acaba provocando estoques de outra natureza, isto é, de produtos acabados sem escoamento, de que são exemplo visível os automóveis, caminhões e tratores, abarrotando os pátios das fábricas e criando gravoso ônus adicional. Todo o segmento de bens duráveis de consumo foi muito afetado, mas o desaquecimento não se circunscreve a ele e é muito mais geral do que se pensava inicialmente. Assim, os bens intermediários também foram duramente afetados: o aço, por exemplo, que vinha crescendo normalmente a 10% por ano, teve queda de 5% na sua produção, o cimento também sofreu, e mesmo os bens não duráveis de consumo tiveram desempenho ligeiramente negativo. Embora os bens mais essenciais ainda mantivessem procura razoável, em função da alteração da política salarial, que tende a repor a capacidade de compra da faixa de população até três salários mínimos, as outras faixas passaram a comprar menos. Em consequência, houve deslocamento, por exemplo, no setor alimentício, dos alimentos mais sofisticados ou mais caros, como a carne bovina, a manteiga ou o queijo, para proteínas mais baratas ou para o arroz, feijão, açúcar, pão e macarrão, estes dois últimos produzidos com trigo ainda subvençionado.

Para o segundo semestre, por enquanto, não se pode antever mudança significativa, porque as condições continuam as mesmas. A política monetária permanece muito apertada, não só em termos de crescimento dos meios de pagamento, mas também em termos de limites quantitativos do crédito. Mas, o mais importante tem sido a contenção dos meios de pagamento, uma vez que a limitação quantitativa de crédito tem sido fator menos constrangedor do que se pensava inicialmente. Não se criando moeda, deixa de induzir-se demanda por crédito.

### *Balanço de Pagamento*

Quanto ao impacto das condicionantes mencionadas sobre o balanço de pagamentos, verificou-se queda nas importações, o que já não ocorria há vários anos. As importações, depois de uma

5. BANCO DO BRASIL. CACEX. *Exportação: Análise Estatística Comparativa*. jan./jun. 1981/80.

contenção registrada entre 1975 e 1977, vinham crescendo vigorosamente. Mas, nesse primeiro semestre, decresceram 1%. As importações não-petróleo decresceram 8% e as importações de petróleo cresceram 9%: o petróleo responde por cerca de 45% das importações. Se não fosse, portanto, o reflexo de aumentos pretéritos no preço do petróleo, as importações teriam caído mais marcadamente. Globalmente, as importações vieram a situar-se pouco acima de 11 bilhões de dólares.

As exportações, por seu turno, tiveram desempenho bastante favorável, crescendo, no todo, 18%. Entretanto, deixou de ser alcançada a meta de expansão entre 20 e 30%, que permitiria atingir-se um total de exportações para o ano de 25 a 26 bilhões de dólares. Com o crescimento de apenas 18% e com as dificuldades que estão sendo encontradas, espera-se que o ano todo feche com exportações bem abaixo dos almejados 26 ou 25 bilhões, algo em torno de 24 bilhões de dólares, ou mesmo um pouco menos. Mesmo assim, seria possível um pequeno superávit, pois as importações poderão cingir-se ao mesmo valor do ano passado, em torno de 23 bilhões de dólares. Nos produtos primários houve queda acentuada dos preços de muitos dos principais itens de nossa pauta: o preço do café caiu mais do que 30%, o do cacau esteve muito baixo e também os preços da soja e do açúcar apenas compensaram a inflação mundial, sem crescimento real de seus preços. Nessas condições, os produtos primários, como um todo, cresceram apenas 16%; e os produtos semimanufaturados (isto é, produtos com apenas leve processo de industrialização como, por exemplo, o café solúvel) tiveram também queda de preços de cerca de 6% e experimentaram decréscimo no valor global de suas exportações.

Os produtos industrializados, por sua vez, cresceram um pouco mais, cerca de 19%. Dentre os industrializados, os semimanufaturados experimentaram queda e os manufaturados propriamente ditos cresceram 26%, destacando-se os produtos da indústria automobilística, tanto carros quanto autopeças, em boa parte porque, tendo caído a demanda interna, essa exportação passou a ser vital para as respectivas empresas. Também, outro produto que cresceu bem, entre os industrializados, foi o suco de laranja.

No rol dos produtos primários, o melhor desempenho foi do complexo soja, que ultrapassou 1.6 bilhão de dólares, dos quais o farelo de soja atingiu pouco mais de 1.1 bilhão de dólares, a soja em grão e o óleo de soja completando 1.6 bilhão. O segundo produto foi o café, com quase 1 bilhão de exportações, já somados os café em grão e o café solúvel. Seguem-se os minerais metalúrgicos, com cerca de 950 milhões de dólares, o açúcar (nas suas diversas modalidades com um pouco menos de 600 milhões de dólares), o fumo em folha, o cacau e os demais produtos.

Com essa queda das importações e com o aumento expressivo, ainda que aquém do desejado, das exportações, o déficit comercial caiu bruscamente; no ano passado, elevara-se no primeiro semestre a mais de 2 bilhões de dólares, mas no primeiro semestre de 1981 foi de apenas 283 milhões de dólares, tendo alcançado no mês de agosto último praticamente o equilíbrio. É marcante, pois, a reversão. E essa melhora nas contas comerciais teve impacto po-

sitivo sobre nosso crédito no exterior, o que nos permitiu captar no semestre quase 10 bilhões de dólares no mercado financeiro internacional, sem dificuldade.

Em compensação, as taxas de juros internacionais, como já mencionado, aumentaram bruscamente, encarecendo o serviço da dívida externa. Projetava o Banco Central inicialmente um custo bruto, para a dívida, de menos de 7 bilhões de dólares. Hoje em dia, as últimas estimativas, ainda tentativas, situam-se em torno de 8 bilhões de dólares, portanto, 1 bilhão de dólares a mais. É verdade que as taxas de juros provavelmente deverão cair nos próximos meses, mas como incidem sempre sobre ajustes semestrais, aquelas que vigirem no segundo semestre do ano vão impactar mais o ano que vem. O aumento nas despesas de juros explica, ao menos em parte, a queda de nossas reservas no primeiro semestre de 6.9 para 6.15 bilhões de dólares, patamar mínimo de segurança.

Já se vem prevendo, há algum tempo, a queda nas taxas de juros nos Estados Unidos, mas estas têm mostrado resiliência inesperada, dado à rígida política da Reserva Federal, o banco central norte-americano. Entretanto, os agentes econômicos estão esperando uma queda. Prova disso é a estrutura de taxas de juros dentro dos Estados Unidos, onde, por exemplo, um *commercial paper*<sup>6</sup> a 30 dias, na 1.<sup>a</sup> semana de agosto, estava sendo vendido pela General Motors a 17-3/4%, enquanto o mesmo papel a 180 dias estava sendo colocado a 14%, revelando curva diferente da normal, isto é, o crédito a longo prazo estava menos caro do que aquele mais curto, por prevalecer expectativa e decréscimo iminente das taxas de juros, talvez para um nível de 15% até o fim do ano. Verifica-se também, dos dados disponíveis, a disparidade entre o *prime rate* e o *commercial paper*, ou mesmo os certificados de depósitos, que estavam a 17-7/8% para curto prazo e 17% para seis meses; comparados com 20,5% de *prime rate*, a defasagem é bastante acentuada. Mostra como o crédito ao Brasil é caro, não só por causa do *spread*<sup>7</sup> alto, mas também porque o *prime rate* passou a ser taxa que não reflete mais o nível de juros praticados pelos bancos nos empréstimos aos seus melhores credores. Antigamente, uma General Motors pagava realmente o *prime rate*, hoje em dia paga bem menos.

A taxa alta de juros onerou o serviço de juros, mas, em contrapartida, contribuiu para a estabilização do preço do petróleo: Já havia ocorrido mudança no mercado de petróleo com o aumento da oferta pela Arábia Saudita e países fora da OPEP, pela menos do que antecipada quebra dos fornecimentos do Irã e do Iraque, e, sobretudo, pela retração na demanda não só em função da fraca atividade econômica, como também pela desvinculação registrada no ano passado entre taxas de crescimento econômico e taxas de crescimento na utilização de energia primária e, em especial, de petróleo. Com isto, modificou-se significativamente o quadro energético mundial. Pela primeira vez, no ano passado, com crescimento médio da economia mundial em torno de 1 a 2%, o consumo de energia primária — e sobretudo de derivados de petróleo — caiu entre 4 e 6%, caracterizando nítida desvinculação entre desenvolvimento econômico e expansão no consumo de petróleo. O mercado, portanto, já apresentava tendência à queda dos preços do petróleo.

6. Título de crédito a curto prazo emitido diretamente por empresas industriais ou comerciais.

7. Margem adicional cobrada em função direta do risco estimado.

A alta na taxa de juros exerceu, por sua vez, duplo efeito sobre este movimento. Primeiro, foi um dos fatores mais relevantes para a valorização do dólar. Como o petróleo é comercializado, basicamente, em dólares, os países exportadores, embora recebessem o mesmo número de dólares, podiam comprar percentagem maior, digamos 40%, de produtos da indústria alemã, ou 30% a mais de produtos da indústria suíça ou da Inglaterra, ou mesmo do Japão, uma vez que o dólar se valorizou em relação a todas essas moedas.

Segundo, porque o alto custo do dinheiro encareceu a estocagem do petróleo: um barril custa hoje de 7 a 8 dólares, só em termos financeiros, para estocar, por cada ano. Isto induziu à desova de estoques, engrossando a pressão na oferta. Ocorreu, portanto, o que é fenômeno usual em sistemas de mercado, compensação, ao menos parcial, entre acréscimo no custo dos serviços, pela elevação na taxa dos juros sobre a dívida externa, de um lado, e diminuição do preço do petróleo, de outro lado. Do lado negativo, o mesmo fenômeno que ocorreu com o petróleo atingiu quase todas as demais matérias-primas, entre as quais o café, o cacau e a maioria dos metais, uma vez que sua estocagem e especulação tornaram-se muito onerosas. Até mesmo o ouro, relíquia mágica e bárbara, que se tinha elevado até 800 dólares a onça, baixou para menos de 400 e há especulações de que possa chegar a um chão em torno de 300 dólares. É nítida a inversão dos preços dos produtos primários, o que representa deterioração em nossos termos de intercâmbio, embora ainda sejamos importadores de várias matérias-primas, em especial trigo e petróleo.

Para o futuro, embora os Estados Unidos devam ainda conviver com baixa atividade econômica por alguns trimestres, parece que a Europa, inclusive em função da maior competitividade de suas exportações, já está começando a emergir da sua crise econômica; mesmo na Inglaterra há sinais de reativação econômica, de modo que se pode esperar para 1982 um relançamento da atividade econômica, que deve melhorar as chances para as exportações brasileiras no próximo ano.

Consequência adicional da valorização do dólar é ter dificultado a exportação de produtos manufaturados brasileiros, uma vez que vendemos, sobretudo em dólares. A desvalorização do cruzeiro está se acelerando, em paralelo com a correção monetária, o que significa desvalorização real, pois a inflação externa não tem sido levada em conta. Mas, se nós fizermos comparação com o marco alemão ou com o franco suíço, a desvalorização real foi muito menor, o que, portanto, encareceu os nossos produtos manufaturados para países da área não-dólar, tornando sua exportação menos competitiva.

A conjuntura econômica mundial está, portanto, apresentando indícios de melhoria, embora moderados. Pode-se, assim, contar com clima melhor para o ano que vem. O petróleo, até agora o grande vilão e bode expiatório, encontra-se em patamar bastante estabilizado e as taxas de juros deverão tender a decrescer. Em consequência, não é descabido esperar que o balanço de contas-correntes evolua favoravelmente. Por outro lado, a liquidez inter-

nacional continua folgada, o que não nos desobriga, entretanto, de contínuo e franco diálogo com nossos credores dentro de estratégia a médio prazo para otimizar a administração de nosso endividamento externo. Por sua vez, a balança comercial vai depender não só do desempenho das exportações, como também do comportamento das importações, e este, por sua vez, estará condicionado aos ajustamentos que tivermos introduzido, sobretudo em termos de economia energética, e ao momento em que o Governo iniciar a inflexão de políticas fiscais e monetárias, a fim de induzir nova fase do ciclo econômico, o da recuperação ou reaquecimento.

### *Inflexão Quando?*

O momento oportuno para essa inflexão é difícil de determinar, e constitui-se hoje, talvez, em um dos mais complexos desafios do Governo. É preciso esperar que se consolidem as tendências de desaceleração inflacionária e de melhoria na balança comercial. Quando já tiverem ocorrido avanços mais duradouros numa e noutra área, só então será possível pensar-se na inflexão, e mesmo assim gradual. A escolha há de ser prudente. Se for prematura, colocará em risco as conquistas a duras penas alcançadas, podendo estimular novo sopro inflacionário, e reacender a propensão a importar. Se for tardia, as consequências poderão ser danosas para país sem mecanismos sociais e econômicos para resistir a longa recessão. As tensões sociais consequentes, o debilitamento econômico das empresas e a intransqüilidade política resultante arriscariam esgarçar o próprio tecido social ou, então, ancorar o país na estagnação.

A inflexão, quando vier, iniciar-se-á provavelmente pela política fiscal, reaquecendo gradualmente os investimentos públicos e, portanto, as encomendas estatais (o que pode ser crucial para a indústria de bens e equipamento). Só em seguida pensar-se-ia em abrandar a política monetária. Entrementes, haveria que imaginar-se medidas transitórias emergenciais, uma vez que no Brasil, na falta de amortecedores sociais, a acumulação de desemprego e o enfraquecimento das empresas, pela queda de vendas e elevação de custos financeiros, tornariam dificilmente suportável período longo do que se pode chamar de fase recessiva (a que não se deve, necessariamente, atribuir sentido pejorativo, por inserir-se em ciclo inerente à economia moderna).

O Brasil, talvez pelo longo período de crescimento por que passamos, deslembrou-se da realidade: as sociedades industriais modernas, tanto a dos países capitalistas, quanto a dos países socialistas e comunistas, estão sujeitas a viver ciclos econômicos como momentos de alta e outros de baixa. Nós nos encontramos, seguramente, em fase de baixa cíclica, em que está ocorrendo uma série de ajustamentos da economia. Em muitos sentidos, podemos dizer que estamos atravessando a nossa *primeira grande crise industrial moderna*. De fato, a de 1932 foi uma crise pré-industrial, de certa maneira constituiu-se em um dos impulsos que levou à fase de industrialização do ciclo de Getúlio. E a de 1965, quando a produção industrial caiu 4,7%, taxa praticamente igual a de -4,67%, registrada para o período janeiro-julho deste ano, atingiu

parque industrial ainda incipiente, longe da complexidade ou dimensão do hoje existente no Brasil.

Só depois dos sinais de reversão confirmados é que se podem executar medidas efetivas para sair desta fase declinante de ajustamentos traumáticos às vezes, mas indispensáveis, para então retomar, a partir do início do ano que vem e, sobretudo, de 1983, ritmo de desenvolvimento mais vigoroso. Não devemos imaginar voltar à taxa de 10% dos anos do chamado milagre, mas a nível próximo à taxa histórica, que, nos últimos trinta anos, situou-se em torno de 7%. Talvez, numa economia pós-choque OPEP, onde energia e dinheiro tornaram-se mercadorias muito mais caras, a taxa de 6% seja razoável, sobretudo tendo em vista que o ritmo de expansão demográfica no Brasil se encontra em declínio.

### Programas Transitórios

Mas, exatamente para evitar que pressões econômicas, sociais ou políticas tornem insuportável a sustentação, pelo tempo necessário, da política de austeridade em que se procura atingir melhor seletividade dos investimentos, economia dos custos e otimização da produtividade — condições necessárias para podemos crescer, não a *qualquer custo*, mas *ao mais baixo custo possível* — será preciso pensar-se na tomada imediata de programas emergenciais, setorializados e localizados, como já acima mencionado.

Apenas à guisa de sugestão conviria lembrar o estímulo àqueles áreas que sejam: 1) fortes absorvedoras de mão-de-obra, sobretudo a não muito especializada; 2) não indutoras de importação; 3) pouco intensivas em energia; 4) não demandadoras de outros recursos escassos, procurando utilizar capacidades ociosas; e 5) que tenham o menor risco de contágio em termos de política monetária global, com efeitos indesejados significativos sobre a demanda agregada. É verdade que algum efeito sempre existirá nesse sentido, mas a expansão monetária está tão contida, que parece já existir, sob este ponto de vista, margem de manobra.

Como exemplo poder-se-iam citar os setores da construção civil para habitação, em especial a popular<sup>8</sup>; pequenas obras públicas de estradas vicinais na área rural ou de transporte coletivo nos centros urbanos; programas de consertos de estradas e ruas; obras de saneamento e irrigação; programas de nutrição e saúde preventiva, assim como educação pré-escolar. Além do seu valor transitório, esses programas já poderiam inserir-se em necessária estratégia mais duradoura de reorientação de prioridades, visando a desenvolvimento mais harmonioso, que compatibilize eficiência econômica com justiça social e sirva, assim, para adensar a legitimidade do processo de abertura política em curso.

8. Tem sido grande o esforço para substituir óleo combustível por carvão, ou mesmo lenha, na fabricação de cimento, ladrilhos, vidro, tijolos e outros materiais de construção, sobretudo os menos sofisticados.



Ronaldo Mota Sardenberg é o ministro-chefe da Secretaria Especial de Assuntos Políticos e Econômicos da Área Interna-  
cional Bilateral do Ministério das Relações Exteriores.

Ronaldo Mota Sardenberg

## *A Política externa do Brasil nas duas últimas décadas*

O exame da evolução da política externa do Brasil nas duas últimas décadas não corresponde apenas à análise do que fizemos, como país, no plano externo, nas décadas de 1960 e 1970, mas, inevitavelmente, também coloca em discussão o que esperamos dos anos 80. A revisão crítica do passado só tem sentido se nos servir como orientação prática para a ação presente e futura.

A política externa do Brasil — como de resto a de qualquer outro país — é função de duas realidades heterogêneas, que se caracterizam por problemáticas distintas e que amadurecem a ritmos diferentes. Refiro-me à realidade interna de cada país e à realidade internacional. Na base de nossa política externa encontra-se necessariamente uma definição do que é o Brasil, de seus interesses e aspirações e da forma objetiva de defendê-los e concretizá-los, no plano externo. Da mesma forma, existe uma avaliação, às vezes implícita, dos rumos da política internacional, suas tendências dominantes e as oportunidades ou riscos que elas criam. Bilateralmente, país por país, e regionalmente, a política externa se orienta ainda por expectativas sobre o modo pelo qual nossas relações poderão desenvolver-se, além de hipóteses sobre como deverão evoluir os grandes temas multilaterais como o desarmamento, o comércio e o desenvolvimento e a presente crise energética.

As gestões e iniciativas diplomáticas baseiam-se, portanto, em diagnósticos e avaliações de variadas ordens e de diferentes graus de abrangência. São essas avaliações e diagnósticos que dão unidade e substância à política externa. A diplomacia, embora compreenda numerosíssimas medidas práticas, não se reduz ao nível utópico, pois que a atuação nesse nível depende de um arca-bouço de conceitos políticos em permanente elaboração.

Ao examinarmos as inter-relações da política externa com as realidades nacional e internacional, fica claro, em primeiro lugar,

que se a política externa estiver em descompasso com a conjuntura política do país, não terá bases de sustentação a médio e longo prazos. A boa execução da política externa depende da sintonia com o pensamento do Governo como um todo e, ao mesmo tempo, de estar aberta aos impulsos que lhe chegam da sociedade. Ao contrário do que se poderia pensar, o problema da formulação e execução da política externa não se esgota, nem se resolve, no trabalho diário dos gabinetes. Ao lado deste, é necessário um amplo e sistemático esforço do esclarecimento da opinião pública e dos diferentes setores interessados em questões externas específicas. Nem se deve imaginar, por outro lado, que a política externa possa realizar-se a partir da análise mecânica do que ocorreu no passado e, mesmo, do que está ocorrendo no momento, e de sua projeção automática para o futuro. Os responsáveis pela política externa devem ter capacidade de inovar, com base numa visão prospectiva.

Da mesma forma, não basta tratar isoladamente cada questão externa por seus próprios méritos; é imprescindível adquirir e conservar a ótica do conjunto — a perspectiva da globalidade — que leva em consideração as inter-relações das diferentes questões e seus efeitos a longo prazo.

É, finalmente, essencial aceitar que as questões externas se colocam em ritmos diversos, devendo merecer tratamento diferenciado segundo seus previsíveis prazos de encaminhamento de solução. Não adianta forçar o tratamento de problemas que não estão maduros interna ou externamente, mas o simples adiamento, por outro lado, confunde as questões e pode gerar tensões desnecessárias.

O processo de produção da política externa é complexo, mesmo quando visto do ângulo de suas implicações internas. Mas algumas ilações podem ser tiradas nesse nível. Por exemplo, a política externa deve ser realista: deve ter a vocação de sobreviver aos embates políticos; não pode ser assimilada a um exercício intelectual — embora dependa naturalmente de instrumentos conceituais — pois as penalidades a ela inerentes são imediatas.

Em segundo lugar, não se deve esperar que os diferentes setores da sociedade amadureçam com a mesma velocidade para as questões externas. No Brasil, tivemos exemplos de lentidão por parte de setores da sociedade em aceitar a percepção governamental de que, por imperiosos motivos de interesse nacional, era necessário realizar rápidas correções de curso nas linhas políticas até então adotadas. Penso, naturalmente, na oposição movida aos ajustes feitos nas políticas do Brasil com relação ao Oriente Médio e à África.

Em terceiro lugar, deve a política externa ser amplamente representativa dos valores esposados pela sociedade como um todo. Deve, em outras palavras, ser genuína, autêntica. Assim, por exemplo, a ênfase brasileira na oposição ao racismo e a todas as formas de discriminação racial corresponde diretamente às tradições e sentimentos do nosso povo e, por isso mesmo, ela tem recebido compreensão e apoio.

O processo de formulação da política externa, por outro la-

do, está diretamente ligado ao plano internacional. Os requisitos de realismo, de contemporaneidade, de capacidade prospectiva e de visão globalizante estão, por igual, presentes nesse plano. Em política externa, não se pode utilizar um discurso internacionalmente ultrapassado, nem propor metas antiquadas, que a comunidade internacional rejeitaria. Para um país como o Brasil, que só na última década começou uma prática política de implicações globais, é particularmente importante articular, ao nível nacional, uma visão do mundo que corresponda a aspirações e interesses próprios e que, ao mesmo tempo, encontre correspondência ampla nos demais países, isto é, que tenha viabilidade internacional. Não é a vocação do Brasil copiar, nem repetir experiências alheias e cabe a nós mesmos velar pelos nossos interesses e aspirações.

Do ângulo da produção da política externa, a diferença básica entre a realidade interna e internacional ainda é que a primeira nos aparece como tal transformável ou modificável através dos esforços diretos do governo e da sociedade, enquanto a segunda, devido à relativa debilidade dos meios brasileiros de projeção externa, se apresenta fundamentalmente como dada. Por duas razões, porém, deve-se evitar ver essa situação de forma compartmentada e estática.

Primeiro, porque a própria capacidade de promover as transformações que a sociedade brasileira requer é afetada, e freqüentemente de forma dramática, pelo que se passa no plano externo. O problema das altas taxas de inflação e as vicissitudes do processo de desenvolvimento econômico são exemplos patentes de como fatores externos podem influir para agravar problemas internos. Também o próprio desenvolvimento político do país é em parte condicionado pela variação do clima internacional: uma atmosfera de confrontação, regional ou global, não deixa de ter impacto negativo sobre o discurso político interno. A atuação no plano externo não é, portanto, uma opção, mas uma necessidade.

Segundo, porque a capacidade brasileira de influenciar a evolução da realidade internacional está crescendo, ou, pelo menos, cresceu nas duas últimas décadas. Este é um dado relativamente recente. À medida em que a sociedade brasileira se torna mais sofisticada, mais se fará sentir sua atuação externa. Essa maior presença é perceptível nos campos político, econômico e cultural. O ritmo de atividades diplomáticas está aumentando rapidamente. No campo da cooperação técnica, o Brasil se situa como prestador junto a mais de quarenta países. Os estudantes estrangeiros que fazem cursos universitários no Brasil, sob regime de convênio, já alcançam mais de 15 mil. As atividades culturais, como as semanas do cinema brasileiro, começam a obter larga repercussão, principalmente na América Latina e na África. Estes são apenas alguns exemplos, outros poderiam ser lembrados. O que, porém, realmente interessa acentuar é que a presença externa do Brasil deve estar conectada com interesses brasileiros específicos, do contrário estariamos empregando de forma ineficaz meios e recursos que, além de serem escassos, foram acumulados pelo país à custa de grande esforço.

Não procurarei, nesta oportunidade, recapitular, de forma

sistemática e em ordem cronológica, o que foi a política externa nos últimos vinte anos. Não me parece útil, e seria algo superficial, mencionar eventos que, basicamente, são de conhecimento geral. Relembalaria apenas alguns deles, para compor um quadro factual em que poderão ser situados os comentários que, mais adiante, serão feitos.

A diplomacia da década de 1960 realmente se abre com o lançamento da Operação Pan-Americana nos últimos anos da década de 1950 e que correspondeu a uma importante tentativa para situar a problemática brasileira no contexto latino-americano e interamericano. A Operação Pan-Americana seguramente antecipou questões regionais que posteriormente se colocariam de forma candente e em termos de emergência.

No início da década de 1960, a tendência dominante foi a política externa independente, que se desenvolveu no auge da guerra fria e que ensejou dura polêmica interna. A partir de 1964, a política externa foi reorientada sob o impacto de acontecimentos internos e à luz da confrontação Leste-Oeste. Ainda na década de 1960, começaram a figurar na pauta diplomática problemas que a caracterizariam mais adiante, como a questão do acesso das exportações brasileiras aos mercados dos países desenvolvidos (por exemplo, do café solúvel aos EUA) e a posição adotada pelo governo brasileiro de não assinar o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, apesar de o mesmo contar com o decidido patrocínio tanto dos EUA quanto da União Soviética.

No início da década de 1970, bem como nos últimos anos do período anterior, passou a diplomacia brasileira por fase de contenção motivada essencialmente pelos graves problemas internos que viveu o país e que efetivamente limitaram sua flexibilidade externa. Antes dos meados da década, porém, já se tornara possível, e até necessário, abrir novas frentes diplomáticas com a inflexão africana da política externa, a atualização da política com relação ao Oriente Médio e a intensificação de nossas relações com vários países da Europa Ocidental, ao mesmo tempo em que se buscava colocar o relacionamento regional do Brasil em novo patamar.

Estão certamente na memória de todos acontecimentos recentes como as controvérsias com o governo norte-americano, que acabaram determinando a denúncia, por parte do Brasil, do Acordo de Cooperação Militar, em 1977. Ainda mais recente é a aceleração dos contactos do Brasil com os países latino-americanos, simbolizada pela solução da questão dos aproveitamentos de Itaipu e Corpus e pelas visitas realizadas pelo presidente Figueiredo à Venezuela, ao Paraguai e à Argentina.

Esse brevíssimo elenco factual confirma a impressão de que, nesse longo período, houve variações de tom, de ênfase, e mesmo de substância em nossa posição externa. De outra parte, sabemos que o mundo mudou, e o Brasil também, e que a política externa — ao refletir o modo pelo qual o Brasil se insere no todo — não poderia ter permanecido fixa e imutável.

Certos princípios éticos e certas regras orientadoras do nosso comportamento internacional, porém, continuam vigentes.

Estas regras e princípios fazem parte de uma importante herança política que recebemos da diplomacia do Império e que se consolidou na República, sob a inspiração do barão do Rio Branco.

A política externa dos últimos vinte anos, portanto, não parte de uma *tabula rasa*, mas sim de uma tradição respeitada dentro e fora do país. Assim, o Brasil tem perfil internacional de país pacífico, que concretamente prefere encontrar soluções negociadas para as disputas entre as nações; o Brasil implementa de boa fé as obrigações internacionais que livremente assume e, portanto, defende o princípio do fiel cumprimento dos tratados; a diplomacia brasileira tem o compromisso de defender e preservar a soberania nacional, de trabalhar para o desenvolvimento econômico e o bem-estar do povo e de contribuir, na medida das possibilidades do país, para o progresso e a felicidade dos países da região e da comunidade internacional.

Tendo presente o que precede, concentrarei a atenção em duas questões básicas: em primeiro lugar, a definição do que é o Brasil como ator de política internacional, e como seu papel se diferencia do que desempenhava há vinte anos atrás; em segundo, o exame das tendências da política externa brasileira que efetivamente se afirmaram e amadureceram nesse mesmo período.

Talvez a principal característica internacional do Brasil seja a da diversidade, a de multiplicidade de suas facetas, a da polivalência de suas dimensões. Não se pode reduzir automaticamente o Brasil a qualquer categoria ou agrupamento de países, sem que se tenham de fazer imediatas qualificações, pois que nossa posição internacional apresenta fortes traços de originalidade.

Assim, enquanto na década de 1960, o debate no Brasil se centrava numa hipotética opção entre o Ocidente e o Terceiro Mundo, hoje aceita-se, com naturalidade, que a dimensão 'occidental' e a de 'Terceiro Mundo' estejam, ambas, naturalmente incorporadas ao nosso perfil externo: uma porque corresponde a tradições políticas e a vínculos econômicos, a outra porque decorre de aspirações e realidades sócio-econômicas comuns a todos os países em desenvolvimento. Mas, mesmo quando não hesitamos em incluir nosso país nesse último grupo — o dos países menos desenvolvidos — somos levados a fazer várias ressalvas importantes, a saber:

- a economia nacional não é homogeneousmente subdesenvolvida uma vez que comprehende regiões prósperas ao lado das retardatárias e, principalmente, comprehende importante setor avançado, que começa a desenvolver tecnologias próprias e adequadas a nossas realidades e esperanças;
- as dimensões da economia brasileira são substancialmente maiores do que as dos outros países subdesenvolvidos e mantém taxas de desenvolvimento relativamente altas e sustentadas;
- o sistema produtivo brasileiro é significativamente mais diversificado do que o dos demais países em desenvolvimento; em consequência, o Brasil atua no mercado internacional, comprando e vendendo uma variada gama de produtos. Nossos clientes são países de todos os continentes, o que tem estimulado o interesse dos brasileiros pelo que se passa além de nossas janelas e tem provocado a

superação de visões mais restritivas da realidade internacional. O Brasil não pede favores ou tratamento singular, mas quer que seus produtos tenham acesso aos mercados em que podemos comerciar em condições competitivas. Na verdade, o desenvolvimento do Brasil depende de nossas importações e, para financiá-las, precisamos vender mais e melhores produtos;

— finalmente, o Brasil tem um projeto nacional de desenvolver-se e existe um consenso entre nós de que essa possibilidade nos está aberta, como nação, embora haja naturais divergências sobre os caminhos que deveremos trilhar para torná-la uma realidade concreta. A sociedade brasileira dispõe de uma reserva de autoconfiança, resultante do que já temos realizado.

Todos esses fatores, devo dizer, tornaram-se absolutamente patentes nos últimos vinte anos e seu efeito cumulativo já pode ser sentido com clareza no plano da política externa.

Há outros traços que, embora mais permanentes, não têm valor imutável e nos ajudam a situar o Brasil no mundo: o Brasil é um país latino-americano e atlântico e, ao definir-se desse modo, define também um programa de ação diplomática. O presidente João Figueiredo, em sua mais recente mensagem ao Congresso Nacional, afirmou que o Brasil assume integralmente sua identidade latino-americana. Simbolizamos, assim, a disposição de participar plenamente dos destinos de nossa região imediata. Em verdade, nos últimos anos, promovemos o fortalecimento e a diversificação dos laços que nos unem a nossos vizinhos. Basta lembrar, a propósito, o acordo, no ano passado, com o Paraguai e a Argentina, com respeito aos aproveitamentos hidrelétricos de Itaipu e Corpus, assim como as iniciativas nos planos da cooperação amazônica e do desenvolvimento de nosso relacionamento com o Grupo Andino e com o México.

A sociedade brasileira, como um todo, passou a demonstrar um interesse inédito pela realidade latino-americana, havendo tomado plena consciência de que fazemos parte de uma mesma comunidade de sentimentos e de aspirações. Embora mantenha sua individualidade, graças a fatores como a dimensão territorial e demográfica, a magnitude do sistema econômico, a língua, etc., o Brasil de hoje vê na realidade regional um primeiro momento externo de seu próprio processo de auto-identificação.

Coincidemente, jamais foi o Brasil tão procurado por seus vizinhos quanto agora. Há uma redescoberta recíproca entre os brasileiros e os demais latino-americanos. Sucedem-se manifestações de interesse e cordialidade. Importantes visitas têm sido realizadas ao nosso país, como a do presidente Morales Bermudez, do Peru, e outras já se anunciam, notadamente a do presidente López Portillo, do México, e do presidente Videla, da Argentina. Tudo leva a crer que esse processo está apenas em seus estágios iniciais e que muito se acelerará nos próximos anos.

Na política externa brasileira ganha relevância também o Oceano Atlântico e, em particular, a bacia do Atlântico Sul. O mar não mais é o ambiente através do qual predominantemente importávamos o conforto material e as idéias, em troca de fornecermos alguns produtos primários para o consumo dos países do Hemisfério Norte. O Atlântico é hoje uma avenida que temos para o mundo

e, em especial, para os países do litoral africano que nos defronta. Temos, pois, interesses crescentes no espaço oceânico adjacente a nossas costas. Estamos, como nação, no processo de traçar uma política que o tome pelo que realmente é, a mais extensa e movimentada fronteira do Brasil.

A definição internacional do Brasil é condicionada ainda por outros fatores. A circunstância de falarmos português, num continente predominantemente de expressão espanhola e inglesa, não deixa de nos individualizar no cenário internacional e mesmo regional. Apenas nesta última década, com a emergência para a vida independente dos países africanos de expressão comum, é que começa a estabelecer-se um verdadeiro diálogo entre os povos lusófonos.

Poderíamos examinar ainda outros fatores marcantes, como a circunstância de o Brasil ser o maior país católico do mundo e de contar também com outras fontes de inspiração religiosa notadamente de origem africana; o fato de termos uma população etnicamente diferenciada, proveniente de diversos quadrantes e que vive de modo harmonioso; a realidade de termos tantos e tão variados vizinhos e de com eles convivermos fraternalmente, etc. Mas já temos em mão elementos suficientes para individualizar a posição do Brasil no cenário internacional. A percepção dessa individualidade conduz à formulação de uma política externa própria que responda, primordialmente, a nossas peculiaridades e aos anseios nacionais. Essa percepção e sua consequência operacional constituem a base doutrinária da evolução da política externa do Brasil nos últimos vinte anos.

Antes de passar à segunda questão que havíamos sugerido — o exame das tendências de política externa que efetivamente amadureceram e se firmaram, nas duas últimas décadas — recordemos, em breves palavras, que no início dos anos 60 ainda predominava no plano internacional o signo da guerra fria. Na verdade, a confrontação entre os EUA e a União Soviética vai alcançar o seu apogeu em outubro de 1962, por ocasião da crise dos mísseis em Cuba, conhecida como a crise dos Treze Dias. Só aos poucos vai a guerra fria esmaecendo. Sua superação é retardada, inclusive, pelo prolongado conflito da Indochina, pela terceira guerra no Oriente Médio, em 1967, e pela intervenção soviética na Tchecoslováquia, no ano seguinte. No correr dos anos 60, apesar de todos os contratempos, foi-se instalando uma estrutura de abrandamento das tensões Leste-Oeste, notadamente entre os EUA e URSS, estrutura essa que recebeu a designação corrente de *détente* ou distensão. A década de 1970 veio caracterizar-se justamente por esse processo de *détente*, por essa mistura ambígua de competição e de cooperação entre as superpotências.

O processo da *détente* funda-se na premissa de que a racionalidade do ajustamento recíproco de interesses opera plenamente no nível global das relações entre as duas superpotências. Ora, nem essa racionalidade opera necessariamente ao nível global — basta ver, por exemplo, a incapacidade de ambas em encaminhar de forma objetiva a problemática do desarmamento, tanto nuclear, quanto convencional — nem é o nível global suficiente para acomodar e resolver as tensões geradas em diferentes “focos regionais”, como

a Indochina, o Oriente Médio e a África Meridional, que obedecem basicamente a uma dinâmica própria, em grande parte independente da vontade e da capacidade de manipulação das superpotências.

É muito importante incorporar à análise da realidade internacional essa dimensão regional. Durante muito tempo, desde que o armamento nuclear se tornou preponderante no plano estratégico, passou-se a atribuir uma posição de centralidade às relações entre as superpotências e, como um corolário, a tratar as questões regionais, como mencionei há pouco, como "focos" de tensões e conflitos, que poderiam afetar o relacionamento chamado central. O resultado prático desse enfoque foi, em primeiro lugar, esquecer ou minimizar essa dimensão regional — o fato de que os conflitos localizados têm vida, motivações e dinamismos próprios, que são as suas causas subjacentes. A presença das superpotências pode provocar acelerações ou retardamentos nessas questões, mas não tem o dom mágico de resolvê-las. Uma visão fria registraria, até, que as superpotências tendem, por sua ação, a agravar essas questões, uma vez que rebatem a problemática regional para o plano da competição global, com isso complicando seu tratamento, e, ao fornecerem meios sofisticados às partes envolvidas, exacerbam o processo conflitivo. Em segundo lugar, o enfoque que faz da temática regional quase um apêndice da competição global serve precisamente para justificar a intervenção das superpotências nas questões regionais, o que, freqüentemente, as transforma em problemas globais.

Por outro lado, há problemas regionais que se promovem para o plano mundial. Um bom exemplo disso é a descolonização — a outorga da independência aos países e povos sob dominação colonial. O interesse sobre essa questão era, na década de 1960, prioritariamente do continente africano, mas, na prática, sua solução acarretou a ascensão à vida independente e à participação na cena internacional de cerca de cem novos Estados, pois o que se passou na África teve um efeito-demonstração que contagiou outras regiões. E, dessa forma, transformou-se radicalmente o próprio substrato da política internacional contemporânea.

No limiar da década de 1980, com a deflagração das crises do Irã e Afeganistão e com a perspectiva de instabilidade no Golfo Pérsico — área vital para o Ocidente — já se começa a falar no início de uma era pós-*détente* e até, prematura e erroneamente, a meu ver, numa Segunda Guerra Fria. De certa forma, essas situações, dissí milares como sejam, ilustram os comentários que fizemos. É necessário estar alerta para a dinâmica local, procurar entendê-la em sua especificidade, aceitar a diversidade de situações, absorver o fato de que diferentes culturas têm diferentes valores e que o processo político é decisivamente influenciado pelos moldes culturais. Fica, também, claro que não há um formato único ou preestabelecido para o efetivo desenvolvimento dos países pobres. Essa é a lição do Irã, enquanto o caso do Afeganistão ensina que a simples intervenção armada não resolve necessariamente os problemas e pode até complicá-los.

Desses breves comentários pode-se tirar a indicação de que, no período considerado, a vida internacional não evolui de forma li-

near; o mesmo ocorreu também com a realidade brasileira. A política externa, como função dessas duas realidades, foi naturalmente afetada. Seria, pois, proveitoso investigar as tendências que a dominaram e que resultaram da complicada evolução histórica vivida pela comunidade internacional e, também, pelo Brasil.

A primeira dessas tendências é, seguramente, a da complexidade crescente. O mundo em que vivemos hoje é claramente mais complexo do que o de 1960. A simplicidade da confrontação da guerra fria — na qual os Estados se agrupavam em dois blocos estanques e rigidamente comandados pelas superpotências, enquanto um pequeno grupo de países não-alinhados procurava mediar entre o Leste e o Oeste — deu lugar a um complicado esquema político em que as considerações de poder são muito mais diversificadas, o que abriu espaços, até então fechados, para monobras de tipo diplomático e para iniciativas políticas por variados Estados. Não só a Europa Ocidental passou a firmar-se como um ator de voz crescentemente unificada, mas também grande número de Estados independentes despontou para a vida interacional, introduzindo na mesma novos elementos de flexibilidade e engrossando as fileiras do movimento não-alinhado. Com o desenrolar da *détente*, este movimento perdeu suas funções originais de intermediação Leste-Oeste, passando a articular uma plataforma própria. Seus pontos mais salientes são a preocupação com as áreas de tensão no Terceiro Mundo e a gradual afirmação de uma política internacional mais democrática, em que sejam eqüitativas as oportunidades de participação dos Estados, mesmo os fracos, no processo decisório internacional, em que estão em jogo o futuro desses Estados e os destinos da comunidade internacional.

Também no plano econômico, do chamado relacionamento Norte-Sul, vivemos hoje uma realidade internacional visivelmente mais complexa. Apesar de todo o esforço de negociação impulsionado pelos países do Sul, reunidos no Grupo dos 77, os resultados alcançados foram extremamente decepcionantes. Os países desenvolvidos, beneficiários de um sistema de comércio mundial claramente discriminatório, não foram capazes de mobilizar sua vontade política para negociar a reforma desse sistema e a instituição da nova ordem econômica internacional. O progresso que alguns poucos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, puderam alcançar foi obtido graças a seus esforços internos e ao aproveitamento judicioso de circunstâncias internacionais. Nada, porém, se logrou na modificação dos fatores estruturais que, no campo internacional, continuam a constituir-se em obstáculos no caminho para o progresso e o bem-estar da generalidade dos países em desenvolvimento.

Outro fator que introduziu complicadores nos processos de negociação econômica internacional foi a chamada crise energética, a partir de 1973. Não é nosso propósito analisar as múltiplas implicações político-econômicas dessa crise. Para os nossos objetivos de hoje, basta dizer que a mesma trouxe um aumento de tensões internacionais, na medida em que a competição pelo óleo se tornou mais e mais árdua, e que, no plano do relacionamento entre os países em desenvolvimento, provocou novas dificuldades derivadas da diferenciação de interesses entre países exportadores e importa-

dores de petróleo. Só aos poucos será possível encontrar fórmulas para compatibilizar esses interesses e é nesse sentido que temos dedicado boa parcela de nosso trabalho diplomático. Uma importante consequência indireta da crise mundial do petróleo é que se difundiu a consciência de que parte dos recursos naturais, por não serem renováveis, eventualmente poderão esgotar-se. Essa percepção, ao lado do crescente apetite das sociedades industrializadas por esses recursos, está revolucionando a diplomacia contemporânea, dando-lhe renovado conteúdo econômico e transformando as questões econômicas internacionais em problemas diretamente políticos. Na prática, estão crescentemente em jogo a disponibilidade e os preços de produtos exportados principalmente por países em desenvolvimento, o que vem tornando mais agudo o relacionamento entre o Norte e o Sul.

Muito mais complexa é hoje a situação na América Latina, nossa região de participação imediata. Sempre foram relativamente frágeis os laços entre os países da região; as dificuldades dos respectivos processos históricos desestimularam sua aproximação. A unidade latino-americana é uma tarefa de construção consciente; a normalidade da América Latina é a diversidade nacional, ou pelo menos o agrupamento dos países em sub-regiões, como a do Cone Sul, a Andina, a Amazônica, a América Central e o Caribe. Apenas o Brasil e, talvez, o México não se ajustam perfeitamente a esse modelo de organização sub-regional; mas ambos são países suficientemente grandes para serem, talvez, considerados, cada um deles, como uma sub-região.

Depois de vinte anos de esforços, finalmente, parece que a era de isolamento recíproco entre os países latino-americanos se está encerrando. Uma nova e mais ativa política regional começa a esboçar-se, num momento em que vários países vivem momentos particularmente críticos. Há esperanças de que se possam montar, na região, relacionamentos mais férteis do que os até agora prevalecentes e de que possam os países latino-americanos buscar uma melhor integração econômica e um mais aprimorado diálogo político, com base no respeito mútuo e no reconhecimento da diversidade de situações e interesses entre eles. A unidade latino-americana — essencial para as negociações com os países desenvolvidos — poderá ser montada justamente a partir do reconhecimento dessas diversidades e do trabalho maduro para incorporá-las como um dado permanente do processo político.

A nova política latino-americana do Brasil parte justamente dessas considerações. Numa época de crise internacional, também os problemas de nível regional, sub-regional e nacional podem precipitar-se. O Brasil, de sua parte, reconhece que na América Latina prevalecem ventos de mudança. Situações profundamente insatisfatórias, mas até agora estáveis, foram abaladas e estão a caminho de transformações rápidas, como se vê pelos acontecimentos recentes na América Central e no Caribe. E é nesse clima que os países latino-americanos devem construir uma nova teia de relações, que vá além do antigo isolamento, que não se restrinja ao plano sub-regional e, sobretudo, que não caia na tentação das modernas formas de intervencionismo.

A complexidade crescente ainda é um dado da realidade na-

cional brasileira. O Brasil se transformou e é necessário que reflitamos externamente esse novo Brasil. Tomando apenas um aspecto, lembraria que, a partir dos anos 60, nosso comércio exterior se terá multiplicado por um fator dez. Mais do que isso, saímos de uma situação em que exportávamos quase exclusivamente produtos primários, para uma pauta em que, pela primeira vez no ano passado, os produtos manufaturados ultrapassaram em valor os produtos de base. Diversificamos, inclusive, nossos clientes a ponto de hoje dirigirmos à Comunidade Econômica Européia 35%, ao Terceiro Mundo 25% e aos Estados Unidos 20% de nossas exportações. Na década de 1960, a posição norte-americana na pauta brasileira era predominante e América Latina, África e Ásia não absorviam, em seu conjunto, 5% de nossas vendas. Na verdade, o nosso comércio com o Terceiro Mundo passou de 120 milhões de dólares em 1960 para \$ 1 bilhão em 1973 e mais de \$ 3 bilhões no ano passado. O Brasil é hoje o país em desenvolvimento que maior proporção de seu comércio destina a outros países em desenvolvimento. Por um lado, esta é uma tendência extremamente positiva; por outro, serve de termômetro para medir as dificuldades que temos enfrentado para colocar nossas mercadorias nos mercados mais desenvolvidos.

Em termos políticos, vive o Brasil — na trilha da democracia — um período bem mais complexo do que os anteriores, um período em que aumenta a atenção pública pelo que se faz no campo externo. Não se pode, pois, esperar que a diplomacia brasileira adote hoje o mesmo discurso que usava em décadas passadas.

Em termos práticos, a nova complexidade exige a crescente diversificação da política externa para enfrentar problemas inéditos e conduzir, ao mesmo tempo, diferentes diálogos com diferentes países. Nos últimos vinte anos, a diplomacia brasileira tem certamente demonstrado capacidade de acompanhar de forma fria e pragmática o que ocorre nos planos regional/global e de dar respostas prontas e próprias às questões que se colocam diante do país.

Essa dinamização da política externa tem por base três premissas essenciais:

— em primeiro lugar, a segurança de que o Brasil é um país insatelitizável. Nossa tradição histórica — o que já temos realizado — e nossa vocação política, tudo nos indica que devemos perseverar na trilha que temos adotado. O Brasil não aceita hegemonias, nem tampouco as reclama para si. Pretendemos desempenhar, na política internacional, um papel que corresponda aos nossos interesses e aspirações; falamos por nós mesmos e não como representantes de outros países;

— em segundo lugar, uma aguda consciência da limitação dos meios de que dispõe o Brasil para sua atuação externa e a convicção de que essa atuação não tem por objetivo dar lições aos demais países ou passar em julgado suas respectivas políticas. O Brasil efetivamente pratica uma política de não-intervenção e o respeito que exige dos demais Estados é o mesmo que está disposto a prestar-lhes;

— conseqüentemente, em terceiro lugar, evitamos alinhamentos automáticos. Embora se reconheça como país ocidental, tem o Brasil variadas outras vertentes na política externa, razão pela qual

guarda capacidade de tomar posições distintas, e até singulares, diante de situações concretas. Política internacional não é um contrato de adesão, mas um campo permanente de negociação e ajustamento recíproco de posições. Nesse sentido, temos trabalhado para buscar posições de consenso internacional, mas temos conscientemente evitado aderir a decisões tomadas sem nossa participação.

De um ponto de vista mais dinâmico, desejo apontar algumas tendências que me parecem incorporar importantes ganhos conceituais e operacionais. Refiro-me à superação de uma série de dicotomias artificiosas que, no passado, constituíam verdadeiras camisas-de-força. Já mencionei uma dessas dicotomias: a suposta opção que deveríamos fazer entre o Terceiro Mundo e o Ocidente — opção essa que seguramente representaria um empobrecimento voluntário, pois significaria abandonar uma ou outra dimensão, e ambas estão presentes na própria formação da nacionalidade brasileira, em nossa estrutura econômica e no ideário político que subscrevemos.

Há, contudo, quatro outras dicotomias falaciosas que fomos capazes de superar. A primeira delas tem natureza mais técnica, mas com implicações políticas. Trata-se da idéia de que o Brasil deveria preferir os caminhos da diplomacia bilateral e desenfatizar as negociações multilaterais. Temos plena consciência de que o multilateral e o bilateral são vertentes complementares da diplomacia, com rationalidades e métodos diferentes, mas igualmente indispensáveis, ainda mais porque, na prática, as mesmas questões substantivas tendem a colocar-se repetidamente nos dois planos. Por isso, operamos igualmente em ambos.

A segunda dicotomia, ainda técnica, diz respeito ao hiato, à separação, entre as questões políticas e as questões econômicas no plano externo. Como já insinuei, a tendência contemporânea é considerá-las conjuntamente numa mesma ordem de discussões. A própria experiência do Brasil com o Terceiro Mundo, com o comércio do petróleo e com os países da Comunidade Econômica Européia, nos aconselha a acompanhar essa tendência geral e a conduzir uma diplomacia funcionalmente integrada, em que as questões econômicas mereçam permanente tratamento político.

A terceira dicotomia diz respeito à política ocidental do Brasil. Há poucos anos, quando se intensificaram as relações entre o Brasil e vários países da Europa Ocidental, começou-se a falar, um tanto apressadamente, numa "opção" européia do Brasil, como se estivéssemos buscando uma alternativa excludente, e não conduzir uma política equilibrada, a nível de nossas relações com os países do Ocidente. A meu ver, pois, não se coloca, nem se colocou a questão da opção brasileira entre a Europa Ocidental e os EUA e nosso interesse é o de conduzir relacionamentos mutuamente satisfatórios com cada um de nossos parceiros ocidentais.

A quarta dicotomia que desejo lembrar tem longa história na diplomacia brasileira; é a da preferência entre uma abordagem regionalista — a nível, sucessivamente, da América do Sul, América Latina e Hemisfério Ocidental — e uma ótica universalista ou ecumênica. Provavelmente, uma das mais importantes conquistas dos

anos recentes foi a generalização da percepção de que não há conflito necessário entre essas duas faces da política externa. Não há hoje possibilidade de adotarmos uma abordagem quase absolutamente regional, embora jamais tenhamos tido política regional mais ativa do que a dos últimos anos. O Brasil não se "fecha" na América Latina, mas atribui aos seus vizinhos uma posição prioritária dentro de sua política externa.

Novas dimensões somam-se ao universo diplomático brasileiro. Penso, em termos geográficos, na África e no Oriente Médio, regiões com as quais, até uma década atrás, mantínhamos relações em termos formais e esporádicos. No plano funcional, penso, igualmente, em áreas de atividade como as lutas contra o protecionismo comercial dos países desenvolvidos e para assegurar ao Brasil acesso livre e desimpedido não só às conquistas da ciência e tecnologia, mas também à produção do conhecimento científico e tecnológico e sua efetiva utilização.

Refiro-me, é claro, a facetas extremamente variadas de nossa política externa, mas que são decisivas para assegurar-lhe modernidade e equilíbrio.

A abertura da fronteira africana do Brasil vem da década de 1960. Só nos últimos anos, porém, tomou verdadeiro impulso. O primeiro passo, nesse sentido, foi a decisão do Governo de externar especial sensibilidade e entendimento pelas questões políticas que naturalmente mobilizam os países africanos, quais sejam a conclusão do processo de descolonização e a luta contra as formas de racismo e discriminação racial que ainda persistem naquele continente.

Claro está que, para tanto, foi necessário inicialmente resgatar a hipoteca diplomática, que nos pesava, por meio de gestos corajosos no contexto da ascensão à independência dos países africanos de expressão comum.

Na prática, o Brasil demonstrou confiar no sentimento nacional dos africanos, em sua disposição para superar o tribalismo e em sua dedicação à manutenção de sua própria soberania. Ao se apresentar na África como um país amigo e voltado para a cooperação leal e eficaz em benefício mútuo, o Brasil esperava que esse perfil fosse gradualmente correspondido pelos países africanos, no interesse da preservação e afirmação de sua própria independência e da criação de melhores condições para a aceleração de seu desenvolvimento. Essa expectativa está basicamente confirmada, como demonstra a recente visita do chanceler Ramiro Guerreiro à África Meridional. No governo Figueiredo, já recebemos a visita cordial de três importantes líderes africanos, os presidentes Kenneth Kaunda, da Zâmbia, Sékou Touré, da Guiné, e Luiz Cabral, da Guiné-Bissau. O comércio com a África já alcança os 650 milhões de dólares e as perspectivas são animadoras, assim como é animador o interesse demonstrado pelas nações africanas em ampliar e diversificar a cooperação econômica, técnica e cultural com o nosso país.

A ênfase que temos atribuído aos países africanos de expressão comum — Guiné-Bissau, Cabo Verde, Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe — é consequência de uma natural afinidade que com eles o Brasil tem. Essa afinidade persiste mesmo num quadro de coexistência de regimes políticos e sociais divergentes.

A política brasileira é a do respeito mútuo da não-intervenção e da procura de formas objetivas de cooperação. A longo prazo, deveremos implantar relacionamentos extremamente sólidos com os países africanos, que terão como base a confiança recíproca que ora estamos adquirindo.

Como um todo, a política africana do Brasil está em construção. É um novo horizonte que se abre; e já passamos da fase declaratória para a de negociação concreta. Se, por um lado, representamos na África um opção que, embora insuficiente, dilui os arranjos Norte-Sul que tradicionalmente afetam a posição externa e o desenvolvimento interno das nações africanas, por outro, as relações com a África, da forma em que se vêm alentando, reforçam o perfil externo do Brasil. Essa vertente africana nos leva a reequacionar a problemática externa e nos dá novos e valiosos elementos de respeito e negociação no jogo diplomático global.

Também com relação à questão do Oriente Médio, passamos a ter posição mais ativa. Não se pode esquecer que, até a década de 1960, a presença do Brasil na região era praticamente inexistente. Os suprimentos de petróleo, então abundantes e baratos, eram assegurados pelos tradicionais canais de comercialização internacional, ou seja pelas grandes companhias petrolíferas. Os vínculos do Brasil com os países árabes propriamente ditos eram, em consequência, ténues, seja no plano estatal, seja no privado. Já os maiores consumidores — os países desenvolvidos — estavam há décadas solidamente implantados na região. Nos anos 70, diante das novas realidades internacionais, procurou o Governo brasileiro atualizar seu relacionamento com o mundo árabe. Nossa rede de embaixadas na região foi reforçada; da mesma forma, a presença diplomática árabe em Brasília aumentou de modo significativo. Os contactos se expandiram; intensificou-se o processo de trocas de visitas; a posição do Brasil com relação ao conflito árabe-israelense tornou-se explícita e um novo relacionamento político e econômico começou a desenhar-se. Por sua própria natureza, a diplomacia do Oriente Médio envolve uma multiplicidade de aspectos, inclusive emocionais, razão pela qual sua condução é objeto de constante cuidado.

Num plano mais funcional, dois temas têm ganho atenção crescente por desempenharem uma função verdadeiramente estratégica na consolidação da posição externa do Brasil. O primeiro deles é a luta contra o protecionismo comercial, ou seja contra as barreiras e as discriminações que dificultam ou impedem o livre acesso das manufaturas brasileiras aos mercados dos países desenvolvidos. Há duas décadas, o essencial da problemática brasileira de comércio externo se cingia às questões relativas aos produtos de base. Gradualmente, na medida em que a pauta de exportação brasileira se diversificou, a questão de nossos manufaturados ganhou maior ênfase. Vista de forma dinâmica, essa ênfase só tende a aumentar por duas razões: primeiro, outros países em desenvolvimento procurarão repetir a experiência brasileira, aumentando a competição no setor; e, segundo, para o Brasil, a alternativa a essa situação, e que corresponde ao curso natural da evolução econômica, é a exportação de produtos cada vez mais sofisticados. Por ambas as razões, as medidas protecionistas tenderão a intensificar-

se, especialmente se tivermos em conta que a economia internacional ainda vive uma fase de crise.

O outro tema a que desejaria referir-me brevemente é o do pleno acesso aos conhecimentos científicos e tecnológicos. Em grande parte, o programa nuclear brasileiro simboliza essa aspiração, embora possa justificar-se em termos estritos das necessidades energéticas do país. O programa nuclear é exemplo de como posições adotadas no plano diplomático têm impacto de longo prazo e se tornam cada vez mais concretas com o passar do tempo. Assim, quando, a partir de 1968, o governo brasileiro se opôs às discriminações contra os Estados não dotados de armamento nuclear contidas no Tratado sobre a Não-Proliferação, estava abrindo caminho para que mais tarde pudéssemos montar um programa nuclear para fins pacíficos e sob estritas salvaguardas internacionais. Estava também construindo o embasamento doutrinário que nos permitiria resistir aos esforços, no plano internacional, para vedar legalmente nosso acesso ao conhecimento de determinadas tecnologias ditas sensíveis. O direito de acesso a esse e a outros tipos de conhecimento é componente essencial do esforço para transformar a sociedade brasileira, de modo que mais altos padrões de bem-estar se tornem dominantes, com reflexos na formulação e execução da política externa.

A dinamização de nossas relações com a América Latina, o renascimento de nossos vínculos com a Europa Ocidental, a condução de relações normais e sem inibições com os EUA, a exploração das oportunidades diplomáticas que se estão abrindo na África e no Oriente Médio, assim como a aproximação do Brasil com relação ao novo horizonte asiático e o gradual enriquecimento de nossas relações com os países socialistas configuraram uma política externa diversificada, que procura manter um perfil de equilíbrio e de confiabilidade e que visa a responder a interesses nacionais cada vez mais concretos e específicos.

Essa política responde não apenas às aspirações brasileiras, mas também aos interesses da comunidade internacional como um todo, interesses de paz, justiça e desenvolvimento. Nossa política se inscreve nas tendências mais positivas da conjuntura internacional, que estão permitindo a gradual afirmação de relações internacionais, de um novo tipo de relações horizontais em que se afastam as considerações de hegemonia, de intervenção e de prepotência.

Desejo concluir com uma alusão a palavras que o ministro Raimundo Saraiva Guerreiro pronunciou em conferência há alguns meses atrás. Disse o chanceler que a primeira linha dos objetivos externos do país está ligada ao problema da paz e que o Brasil tem interesse fundamental em que prevaleçam condições de calma entre as nações, em âmbito global e regional. Busca o Brasil criar um ambiente internacional que facilite o seu próprio desenvolvimento e também o de todas as nações que lutam por melhores condições de bem-estar e que, além disto, reflita nosso esforço de democratização no plano interno, centrado na convivência pluralista entre as diferentes correntes de opinião. E, afirmando não haver hierarquia entre os objetivos de paz e desenvolvimento, o chanceler acrescentou que as estruturas políticas estáveis e pacíficas devem favorecer

o encaminhamento do problema econômico, da mesma forma que a superação das desigualdades econômicas está na base da construção de uma paz internacional verdadeiramente estável.

## *A Reforma eleitoral*

Estabelecida por emenda constitucional, da qual teve a iniciativa o presidente da república, a escolha de governadores por eleição direta, restaurados pela anistia os direitos políticos cassados pelo movimento de 1964, extintos os antigos partidos (Arena e MDB) e alteradas as circunstâncias gerais da política brasileira, impôs-se revisão da legislação eleitoral para criar o processo adequado a viabilizar as inovações.

De um lado e outro do sistema político surgiram postulações que tornaram difícil uma negociação direta no âmbito do Congresso em torno da nova legislação. Reivindicações do PDS ou de setores do Executivo empenhados no processo provocaram suspeitas de que, tal como nos períodos anteriores a partir de 1966, seriam impostas regras destinadas a favorecer o Governo e a garantir-lhe a maioria do Congresso e o controle do colégio eleitoral.

Para fixar as linhas do debate o governo solicitou do PDS que, sondadas as bancadas e as lideranças regionais, fixasse suas sugestões para a reforma. Em contrapartida, os partidos de oposição criaram comissão conjunta para elaborar o seu próprio projeto e ameaçaram fundirem-se numa só agremiação, se necessário, para enfrentar projetos "casuísticos" que acaso fossem propostos pela maioria. Restabelecer-se-ia, se tal acontecesse, o bipartidarismo de fato que imperou de 1966 até o último pleito. Essa hipótese, a que era hostil o PT, tornou-se improvável depois de concedido o registro definitivo do PMDB.

**AS SUGESTÕES DO PDS** — Depois de cem dias de trabalho, a comissão especial do PDS entregou relatório com suas conclusões ao presidente do partido e o senador José Sarney levou-o pessoalmente ao presidente da república, a quem entregou também uma carta na qual caracterizava não como um projeto mas como sugestões o relatório do seu partido. Reconhecia o senador que não havia consenso do PDS em torno daquelas sugestões, limitando-se assim o partido a sugerir alguns pontos que lhe pareciam propícios para atender a conjuntura eleitoral sem desfigurar a natureza democrática que deve ter uma legislação eleitoral. Ao lado da

indicação dos temas e dos pontos que ao partido se afiguravam mais importantes, encaminhou-se um projeto de revisão do Código eleitoral, de quarenta artigos, modificando a operação da justiça eleitoral, a sistemática do alistamento e da tomada de votos, permitindo o uso de máquinas de votar onde a justiça considerasse conveniente e a apuração mediante computação eletrônica.

São os seguintes os principais pontos fixados no documento do PDS:

*Sublegenda.* Sugere-se que o instituto seja estendido à eleição de governador no pleito de 1982 para permitir que todas as correntes partidárias tenham acesso à disputa. A inovação seria transitória e acentua o senador Sarney que importantes lideranças partidárias com larga influência a ela se opõem.

*Voto vinculado.* O partido dividiu-se em três tendências, a dos que pleiteavam o voto vinculado em todos os níveis, de governador a vereador; a dos que pretendiam a vinculação em dois blocos, um para eleições de deputados federais e estaduais e vereadores e outro para as eleições majoritárias de governador, senador e prefeito; e finalmente um terceiro que optava pela vinculação apenas das eleições de deputados e vereadores. O partido considera útil a última dessas propostas. Sabe-se que esse assunto divide o Congresso e o PDS, pois a vinculação total seria um salto no escuro, a de dois blocos geraria outro tipo de dificuldades e a terceira encareceria a eleição de deputados federais, que se veriam constrangidos a financiar direta ou indiretamente as campanhas dos candidatos a vereador.

*Proibição de coligações.* Também nesse item, o senador Sarney acentua divergências de cúpula no partido, mas a comissão especial opinou em favor da sua adoção.

*Voto voluntário.* A comissão do PDS declara não ter uma sugestão concreta a dar e espera que o Governo, com seus métodos próprios de avaliação e visão mais ampla do problema político, faça sua opção.

*Voto do analfabeto.* Envolve riscos sua adoção imediata, sendo conveniente melhor estudo para sua posterior adoção. Em todo o caso, o PDS prefere que o Palácio examine a questão sob os mesmos argumentos usados relativamente ao item anterior.

*Propaganda eleitoral.* Reintroduzida a propaganda gratuita por rádio e televisão como capítulo do Código eleitoral revisto, o PDS propõe que ela se faça nos quarenta dias anteriores à eleição, em dois turnos diários, sendo o tempo proporcionalmente dividido entre os partidos de acordo com sua representação no Congresso Nacional. Tal dispositivo asseguraria ao PDS mais da metade do tempo de propaganda em todo o território nacional. Prevê-se também que, no âmbito estadual, somente os partidos que apresentem candidato a governador e, no âmbito municipal, os que apresentem candidato a prefeito, tenham direito à propaganda gratuita. Esse dispositivo se prende à proibição de coligações, pois o tempo a que teria direito um partido que não apresente candidato a governador seria redistribuído aos demais, também proporcionalmente. O projeto do PDS propõe expressamente que os candidatos e os dirigen-

tes de partido, mesmo durante a campanha gratuita, compareçam a programas jornalísticos de rádio e televisão, para entrevistas e debates e possibilita a compra de tempos curtos para difusão de *jingles* pelo preço corrente das emissoras.

**A PROPOSTA DA OPOSIÇÃO** — Os partidos da oposição, PMDB, PP, PDT e PT, aprovaram por seus presidentes, sujeita ainda à ratificação pelos respectivos diretórios, sua própria proposta de reforma eleitoral. São os seguintes seus principais itens:

**Eleição direta do presidente.** O presidente da república deverá ser eleito, a partir de 1984, pelo sufrágio universal direto e secreto e o mandato presidencial voltaria a ser de cinco anos, sem prejuízo do mandato do presidente Figueiredo.

**Voto distrital.** Para prevenir qualquer tentativa de implantação do voto distrital, a comissão oposicionista propôs emenda constitucional pela qual se declare que a eleição de deputado se fará pelo voto direto, proporcional e secreto. Esse tema do voto distrital, embora seja da simpatia do Governo e de alguns dirigentes do PDS, não consta do elenco de sugestões do PDS.

**Sublegenda e voto vinculado.** Um projeto de lei proporia a extinção da sublegenda em todos os níveis, inclusive nos pleitos municipais, e proibiria a vinculação de votos, inclusive a que vem sendo adotada de vinculação de votos de deputados federais e estaduais.

**Voto do analfabeto.** As oposições propõem sem restrições o voto do analfabeto e o uso de símbolos para que o eleitor nessas condições possa fazer suas opções. O analfabeto não seria contudo eleável.

**Cédulas eleitorais.** O projeto das oposições propõe a votação em dois momentos, um para o pleito municipal e outro para os pleitos federal e estaduais. Seriam usadas cédulas coloridas de formato diferente.

**Coligações partidárias.** Seriam permitidas expressamente as coligações partidárias e protegidas na distribuição dos horários de propaganda gratuita pelo rádio e televisão.

**Propaganda eleitoral.** Em matéria de propaganda eleitoral, as oposições ampliam o prazo para sessenta dias e estabelecem que será ele distribuído igualmente entre os partidos concorrentes, somando-se, no caso de coligações, os tempos à disposição dos partidos coligados.

**Mandatos de partidos derrotados.** Propõe-se que sejam validados os mandatos obtidos por candidatos registrados por partidos que não consigam cobrir as exigências constitucionais de obtenção de 5% da votação nacional e de 3% da votação em pelo menos nove Estados.

**Número de deputados.** Contrariando tendência da maioria, não definida na proposta do PDS, a oposição quer estabilizar em 420 o número de deputados.

**Representação do Distrito Federal.** A oposição pretende que o Distrito Federal volte a ter representação política federal, elegendo três senadores e seis deputados.

**OS PONTOS CRÍTICOS** — Apesar de divergências generalizadas entre os partidos de oposição e o partido do governo, os pontos críticos da reforma eleitoral situam-se na proibição de coligações, na extensão da sublegenda à eleição de governadores, na vinculação de votos e na disciplina da propaganda eleitoral gratuita pelo rádio e a televisão. O PDS não aceita, por sua vez, o princípio da eleição direta do presidente da república, mas também na oposição essa reivindicação não é ponto pacífico. No PP, há divergências a respeito.

Os dois projetos foram formalmente apresentados em agosto. O do governo é fruto da decisão final do presidente e representará o ponto de vista do sistema político no poder. Uma vez formulado, será entregue ao ministro da Justiça para negociação com os demais partidos. A negociação é difícil por não haver compatibilização quanto aos pontos essenciais. Mas o partido do Governo pode transacionar em alguns itens e pode jogar com a exclusão do seu projeto do princípio que anula as restrições da lei complementar n. 5, que tornam inelegíveis os punidos pelo movimento militar e os réus de qualquer tipo de processo.

A oposição espera, no entanto, contar com votos do PDS contra a sublegenda, a proibição de coligações e a vinculação de votos. A sublegenda, que é reivindicação de governadores nortistas, notadamente o sr. Marco Antonio Maciel, de Pernambuco, desatende aos governadores do sul, de Minas Gerais até o Rio Grande e também a um ou outro governador do norte. Na hipótese de não obtenção pelos líderes parlamentares do Governo de garantia para aprovação da sublegenda não é impossível que o Governo autorize negociação em torno do assunto. A vinculação total dificilmente passaria no Congresso, mas a vinculação parcial, de deputados e vereadores parece essencial para o Palácio do Planalto, pois dela poderá depender o controle do colégio eleitoral que, em 1984, mantido o princípio da eleição indireta, escolheria o presidente e o vice-presidente da república.

# *O Estado e os vencimentos da magistratura*

Os magistrados são titulares das garantias previstas no art. 113 do Texto Constitucional Federal. Entre elas, a de irredutibilidade de vencimentos.

Perceberam, nos últimos cinco anos, vencimentos menores do que os exigidos pela irredutibilidade, porque os percentuais de 'aumento' estiveram aquém dos índices oficiais de correção do poder aquisitivo da moeda, que foram flagrantemente mais elevados, no mesmo período.

Essa diferença desfavorável caracteriza 'dano' (conforme Michel Temer) de que são vítimas os magistrados, pelo qual é responsável a Fazenda. O vulto do dano está na própria medida da diferença.

Efetivamente, os magistrados têm direito a perceber, mês a mês, vencimentos integrais, substancialmente irredutíveis (art. 113, § II, C.F.). O Estado tem-se omitido no providenciar medidas asseguratórias de mecanismo que dê eficácia a esse direito. Essa omissão é a causa direta do 'dano', o que se vê, à evidência, pela aplicação dos critérios pertinentes propostos por Celso Antônio Bandeira de Mello.

Para que a disposição constitucional do art. 113, § III, não seja uma dição vazia e meramente retórica, significa que não se pode reduzir esses vencimentos quer direta, quer indiretamente, nem por ação, nem por omissão, como o disse, de modo categórico a Suprema Corte dos Estados Unidos, em memorável decisão de setembro de 1980, por nós comendada (In *O Estado de São Paulo*, 31/01/81). E se há um processo indireto de esvaziamento de sua substância, processo esse detectável, nítido, palpável e notório, o resultado final, constitucionalmente vedado, é o mesmo: redução efetiva. Ora, isso é que contrasta flagrantemente com o desígnio constitucional. Isso é que frustra a eficácia da prescrição da carta magna.

E como se trata de resultado que pode ser evitado por medidas estatais, efeito que pode ser facilmente neutralizado, é dever do Estado dar as medidas tendentes a assegurar plena eficácia à prescrição constitucional, mediante providências legislativas a cargo do Executivo (iniciativa) e Legislativo (aprovação), dado que o legislador é, na maioria dos casos, o primeiro operador da constituição, na magistral colocação de Biscaretti di Ruffia (*Corso di diritto costituzionale*, 9. ed. CEDAM, p. 312).

### Ratio Iuris do instituto.

A irredutibilidade não é postulado aleatório e sem maior expressão, no contexto do nosso sistema. É norma básica que visa a assegurar a independência do Judiciário. Visa a garantir condições objetivas de imparcialidade da magistratura, requisito *sine qua non* do estado de direito, tal como postulado por Balladore (Pallieri, no seu clássico *Diritto Costituzionale*).

Hamilton no *Federalist papers*, explicou aquilo — já decorrente do *L'Esprit des lois* de Montesquieu — que foi tão bem disciplinado no texto da constituição americana. Dissertando sobre as condições de independência do Judiciário, teve oportunidade de cunhar a significativa frase: “O poder sobre a subsistência do indivíduo equivale a poder sobre a vontade” (*Sobre a Constituição dos Estados Unidos*, S. Paulo IBRASA, 1964, p. 148). E, logo a seguir, sublinha: “e não se pode esperar ver jamais realizada, na prática, a completa separação do Poder Judiciário, em relação ao Poder Legislativo, em qualquer sistema que deixa o primeiro na dependência, tanto de recursos pecuniários, como das concessões acidentais do último”. Os chamados predicamentos da magistratura não se configuram, assim, como meros direitos dos magistrados, mas como prerrogativas dos jurisdicionados, que têm direito a verem seus juízes protegidos objetivamente contra as ações e omissões dos demais poderes. Nisso, é semelhante à imunidade dos parlamentares, que devem exercer sua atividade político-representativa com desbarato, independência e cercados de condições objetivas de liberdade, para exercício de seu múnus. As imunidades parlamentares também não são meros direitos dos titulares de mandato político: têm a ampla dimensão de prerrogativas dos cidadãos, que têm o direito de verem seus representantes objetivamente cercados de garantias que assegurem todo desassombro no desempenho das funções de legislar, fiscalizar, controlar, criticar, denunciar e expressar os anseios e frustrações populares (Victor Nunes Leal, Paulo Brossard).

Idênticas condições objetivas de independência querem as instituições assegurar ao presidente da república, para que promova a defesa do interesse nacional com a mais ampla independência, razão pela qual só pode ser constrangido nos casos extremos de que cuida o art. 82 da constituição e na forma do art. 83.

Por tudo isso foi que o *chief justice* brasileiro, ínclito ministro Xavier de Albuquerque asseverou” — como as concebo, as garantias dos magistrados são uma conquista do Estado, não dos juízes” (voto no rec. h.c. 51.778-SP). Por isso, também, esse modelar juiz — no período excepcional que atravessamos, durante a vigência

dos atos institucionais — propugnou pelo seu restabelecimento, “em toda sua plenitude, porque isso restituiria ao Estado brasileiro o timbre de aperfeiçoamento que lhe deve ser, enquanto Estado, consubstancial” (idem).

Daí o ter o sumo jurista brasileiro, Rui Barbosa, pronunciado — na tribuna do Supremo — esta peroração:

“Porque, se este tribunal perder a sua independência, não poderá ser digno da sua missão; ele não poderá desempenhar com utilidade e eficácia; porque, se este tribunal perder a sua independência, terá *ipso facto*, perdido o seu caráter de alta magistratura, não poderá afrontar as dificuldades de sua melindrosa missão. É um tribunal esse que tem muitas vezes de arrastar com o Poder Executivo e que se tem achado em divergência com o Congresso” (*Comentários à constituição*, coligidos por Homero Pires, 1933, v. IV, p. 62).

A irredutibilidade de vencimentos dos magistrados, nascida do especial gênio político dos ‘país da pátria’, nos Estados Unidos, é um dos conspícuos meios de asseguração do princípio da independência e harmonia dos poderes, no que toca ao Judiciário (Celsso Bastos, Carlos Mário Velloso).

Por isso foi trazido para o nosso direito constitucional (1891), por proposta de Rui Barbosa, aqui persistindo até a data de hoje.

Seu preciso alcance não pode ser encarado simplesmente como significando que não haverá diminuição dos vencimentos, por obra da lei. Para que corresponda à função que lhe cabe no contexto do nosso sistema — como instrumento de eficácia do magno princípio colocado no art. 6º da constituição — deve necessariamente significar também que a expressão numérica, em que se traduzem os vencimentos, há de ser corrigida, para que sua representação substancial (poder aquisitivo de fato) não se diminua.

Essa afirmação não é senão eco de sábias ponderações que, há dois séculos, a propósito da constituição norte-americana, já fazia o genial Hamilton, que escreveu no clássico *Federalist papers*, “compreende-se para logo que as flutuações no valor do dinheiro e no estado da sociedade tornem inadmissível uma taxa fixa de compensação estabelecida na constituição. O que parecesse extravagante hoje, em meio século, tornar-se-ia mesquinho e impróprio. Era, portanto, necessário deixar ao arbítrio do Legislativo variar os emolumentos de acordo com as variações das circunstâncias, sob restrições tais, contudo, que ficasse fora do alcance daquele poder alterar as condições para pior. Podem alterar-se de tempos em tempos os salários dos funcionários judiciais, conforme o momento exija, mas sem nunca abaixar a importância que qualquer juiz começou pessoalmente a receber, quando empossado no cargo”. (p. 149).

Tais são o sentido, o conteúdo e o alcance do preceito do art. 113, III da Lei Fundamental.

### *A Efetiva Redução*

É a diferença entre o valor nominal da moeda e seu real poder

aquisitivo que termina por importar concretamente na redução mensal dos vencimentos dos magistrados. A cada mês, vem perdendo substância a sua remuneração, na mesma medida em que se desvaloriza a moeda.

Esse fato é público e notório e dispensa prova. A moeda não vale o que nominalmente nela se indica. A legislação que lhe atribui curso forçado não tem a virtude de lhe assegurar a estabilidade do seu poder liberatório. Isto não só resulta patente dos fatos econômicos que o homem comum percebe na sua vida diária, como decorre da própria farta legislação ordinária que manda corrigir dívidas, valores, títulos e a sua expressão econômica. Tal verificação leva a ver que, se, de um lado, a legislação atribui determinado valor à moeda, doutro, reconhece não ser possível mantê-lo, razão pela qual determina a indexação das obrigações expressas em dinheiro.

Absurdamente, este único direito constitucionalmente garantido, quanto à real manutenção de sua expressão monetária — dado que todos os demais são objeto de simples legislação ordinária —, sempre foi postergado pelo legislador.

Porque, na verdade, só os magistrados são constitucionalmente investidos desse predicamento. Ora, se, de fato, eles têm sido tradicionalmente tratados como todos os demais agentes públicos, então a irredutibilidade não tem tido nenhuma eficácia. Não tem significado nada além de uma equiparação, por disposição legal, dos magistrados e quaisquer funcionários.

Nem se diga que nenhuma lei jamais lhes reduziu os vencimentos, como argumento tendente a afirmar a invulneração da irredutibilidade. É que isso também jamais aconteceu relativamente a todos os demais servidores públicos. Quanto aos 'empregados', submetidos a regime trabalhista, é pacífico que não podem ter seus salários reduzidos nominalmente.

Por isso, se se alegar que tal ocorre com os magistrados, então estar-se-á proclamando que seu regime é idêntico. E, portanto, que esta garantia constitucional é inócuia, vã, vazia, sem sentido. Em nada os diferencia dos demais prestadores de serviço ao Estado. Assim os tratando, o Estado lhes nega aquilo que é específico, próprio, peculiar e privativo: a irredutibilidade.

O fato danoso aí está, de modo flagrantemente evidente: a moeda com que têm sido pagos os vencimentos dos magistrados 'vale' efetivamente 'menos' do que parece representar sua expressão gráfica. Esta representação numérica tem sido aumentada. O poder aquisitivo 'real', entretanto, que ela deve significar, não tem sido o mesmo. Pelo contrário, corrói-se e se vê diminuído, cada mês.

O Estado tem procurado atender a isso, tentando manter os vencimentos de seus servidores, nisso, aliás, tratando os magistrados em igualdade com os demais agentes públicos. São as chamadas 'leis de aumentos de vencimentos', que, na verdade, nada aumentam.

Tais 'vencimentos', entretanto, não têm correspondido efetivamente à correção monetária oficial. Daí a desvalorização dos vencimentos dos juízes, com a vulneração do princípio constitucional.

Assim, a diferença entre o que percebiam há cinco anos e o que, mensalmente, vieram recebendo ao longo desse tempo, com oscilações, tem sido constantemente incrementada (além de acumulada), tornando mais chocante o contraste entre o desígnio constitucional e a realidade dos fatos.

Nítido, pois, o prejuízo. Patente o dano. Evidente a redução real, de modo a tornar a irredutibilidade uma proposição vazia, ineficaz, insignificante. E, porque danosa, impõe-se a indenização (Seabra Fagundes, Celso Antônio Bandeira de Mello).

A prova de que não foi obedecido o princípio, é que há legislação (mais solene manifestação de vontade do Estado) corrigindo o valor nominal da moeda, para uma série de casos, que importa confissão, a mais formal que o Estado pode fazer: de que o valor nominal da moeda não corresponde à sua efetiva substância.

Por isso, têm sido propostas ações ordinárias de indenização contra a Fazenda, pedindo condenação ao pagamento das diferenças de vencimentos, mês a mês, entre o que perceberam e o que deveriam ter percebido, se as 'leis de aumento' os houvessem atualizado na medida dos índices oficiais de correção monetária, tudo contado nos cinco anos anteriores à citação. Isto, de modo a manter intacto o princípio da irredutibilidade.



## *A Linguagem oficial*

**PROPOSTA** — Tanto no magistério, quanto na pesquisa lingüística (e, quando se confessa a si mesma, na filológica), quanto na opinião pública que se crê titulada para pronunciar-se a tal respeito, nela incluídos escritores, magistrados, jornalistas, comunicólogos, profissionais da palavra, há, no Brasil, certo consenso em que o estado da língua, escrita ou falada, é, nesta nossa contemporaneidade, algo que deixa tanto a desejar, que chamar caóticos aos usos que se vêm fazendo da língua é quase eufemismo.

Proponho-me aqui tentar alinhar algumas das razões que militariam para aquela impressão, alinhando, em seguida, algumas sugestões que possam, talvez, quer esclarecer aspectos relevantes da questão, quer encaminhar um melhor tratamento social da mesma, quando haja uma didática a ser preconizada. Como tudo aqui é opinião pessoal que não engaja a de ninguém, seria bom, creio, que, subseqüentemente, outros, mais titulados do que eu e se possível em linguagem menos obscura que a minha, se pronunciassem a respeito, pois é de crer que em breve futuro algumas decisões normativas se venham a aconselhar, razão por que um debate desse tipo só poderá ser salutar.

**UM POCO DO PASSADO** — O presente é quase sempre mais compreensível quando se possa buscar suas raízes verossímeis ou certas no passado. E em matéria social de língua, isso parece fundamental, como se verá.

A nossa língua, o português, se impôs ao nosso meio, tornando-se língua nacional dos brasileiros, nosso idioma nacional, isto é, não apenas nossa língua comum e nossa língua de cultura, senão que também nosso vernáculo, vale dizer, a língua que se aprende no seio da família (o que é verdade para um altíssimo percentual de nossa população). A rigor, sem estreçalhamentos nominalistas, nada impede que lhe chamemos idioma brasileiro. É de importância capital reconhecer, porém, que, se não somos um país unilíngüe, pois temos centenas de línguas ainda faladas pelos 100 mil índios supérstites (o que lhes dá uma média inferior a mil usuários por língua, espelho de seu desaparecimento cultural, já

que essa média supõe casos de pouco mais ou menos 50 indivíduos, apenas, falantes de certas línguas) e, sem dúvida, um contingente de várias colônias (italiano, espanhol, alemão, russo, ucraniano, polaco, japonês, árabes...); repitamos: se não somos um país unilíngüe, somos de um plurilingüismo todo especial, em que as "outras" línguas parecem realmente ter um estatuto secundário provisório em vias de assimilação (não discuto o mérito desse processo). E, aí quase sem dúvida, para todas essas populações alofônicas a segunda língua é sempre o português, o que fortalece seu estatuto de língua comum sob quaisquer aspectos, inclusive, nesses casos, de veicular.

A situação linguageira do Brasil presente derivou de uma profunda e intensa luta glotofágica e etnocida, pois o português "venceu" comendo línguas e matando culturas — e o português já era, na imensa parte do processo, a língua dos "brasileiros". De fato, nos três primeiros séculos de ocidentalização do Brasil, foi ele palco dessas lutas, que subsistem nos seus estertores, ao que parece, finais, pois é improvável que vivam sem aculturação, e aculturação significará, cedo ou tarde, a perda de sua língua e cultura originais.

A absorção das muitas línguas e falares africanos que foi aqui praticada desde o início, objeto que foi de uma política quase-consciente, de que a prática do tráfico, nos mercados daqui, foi decisiva e segura: separar pais de filhos, maridos de mulheres, irmãos de irmãs, por famílias e, sempre que possível, por línguas. Se não se magnificam os resíduos presentes, não há como negar o caráter evanescente desses resíduos de línguas e falares africanos no Brasil, ainda que de alto valor documental para um estado de coisas passadas.

**DADOS QUANTITATIVOS** — A partir dos inícios do século XIX, quando nossa população seria em torno de 3 milhões de habitantes, o português ia assumindo a posição de língua majoritária, tanto absolutamente (isto é, sobre os 3 milhões referidos), como relativamente (isto é, nas principais áreas "civilizadas" — Pará-Belém, Bahia-Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais...). Essa supremacia foi-se ampliando e consolidando, de tal arte que, por 1920, quando seríamos 20 milhões de habitantes, tudo o mais — indigenato, africanato e coloniato, em estado de ilhamento linguageiro próprio — era já relativamente secundário em termos numéricos.

No Brasil, a língua na sua modalidade escrita foi sempre e só a portuguesa, quer antes da decisão oficial, quer, com Pombal, depois: a concorrência do latim, dos jesuítas e eclesiásticos outros, de um lado, a do francês, espanhol, holandês (ou flamengo), de outro, assim como a do alemão, do russo, do polaco, do italiano, do japonês, por fim, não altera a afirmativa em sua essência. Nessa altura de 1920, nossa população teria um índice máximo, digamos, de 20% de alfabetizados: sabiam ler (mas poucos escreveriam, além da assinatura) algo como 4 milhões de habitantes do país, o que, apesar das aparências, era um progresso imenso, comparado com o que ocorreria por 1820, isto é, um século antes, quando já seríamos 3,5 milhões de habitantes. Na melhor das hi-

póteses, não há razão para crer que houvesse então mais que 0,5% de literatados, seja, cerca de 18 mil pessoas.

Entre esses dois limites temporais — 1820 e 1920 —, a modalidade escrita (e a "lida" em público, que não é propriamente a falada) foi usada para fins oficiais, práticos, sentimentais e estéticos (por exemplo, para a redação e edição de leis e conexas, para a correspondência e contabilidade comerciais e burocráticas, para a relação entre parentes e amigos e enamorados, para a poesia e o teatro e a ficção), mas usada por uma minoria mesmo, se levados em conta os índices de alfabetização, os presumíveis índices de leitura pelo prazer de ler (sempre muitíssimo mais baixos do que os anteriores) e os presumíveis índices de escritura (vá lá o termo, sempre menores que os anteriores).

*COMO ERA VISTA A LÍNGUA* — Durante esse lapso de tempo, a língua foi "vista", ideologicamente, de três (pelo menos) modos pelos próprios usuários: como portuguesa e dos portugueses (devendo, por isso, os usuários de outras origens que não portuguesas subordinar-se passivamente aos ditames dos "proprietários" da língua), como portuguesa e também dos brasileiros (que não só deveriam "aprender" os padrões dos portugueses, mas freqüentemente foram ferrenhos defensores desses padrões e da casticidade dessa língua de "adoção") e como portuguesa e/ou brasileira e/ou angolana e/ou maçambiquense e/ou etc. — isto é, bem comum que será tanto mais meu quanto mais for de todos, admitindo, como bem comum, variações, que vão desde as variedades nacionais, até as regionais, locais — na horizontalidade —, profissionais, etárias, individuais — na verticalidade —, e de registros — formais, informais, emocionais, sentimentais, blasfemos, piedosos etc. ("dentro" de cada indivíduo falante ou escrevente): em suma, a variedade na unidade, a unidade na variedade.

*O LITERÁRIO* — Se, ideologicamente, ela foi "vista" daqueles modos, na prática houve no Brasil um processo literário de aproximação do escrito ao falado e influência do escrito no falado, a saber, uma interinfluência entre essas duas modalidades principais (pois é óbvio que há interinfluência entre todos os tipos de segmentação sobre todos os tipos numa dada área de contatos numa dialética permanente de diferenciação-unificação instauradora da variedade na unidade e unidade na variedade).

Se se excluem "nossos" escritores dos séculos XVI e XVII, porque realmente não são nossos, Gregório de Matos vai ser — sobretudo na sua musa satírica e na fescenina — o primeiro trovador de linguagem normal (de transmissão oral) com traços daquela aproximação: uma cultura literária portuguesa que "quis" de fato ser expressão de um protesto de brasileiros, identificando-se com estes talvez até no repontar de sua dialetação. E daí pela frente, saltando os árcades mineiros de maioria profundamente lusitanizante na linguagem, a verdade é que o nosso neoclassicismo e o nosso romantismo — tanto o da chamada primeira quanto o da chamada segunda geração — demonstraram à saciedade uma série de brechas brasileirizantes na linguagem lusitana tradicional. Só a partir do realismo e sobretudo do parnasianismo é que a criação literária brasileira passa a inclinar-se à canônica gramatical colocada em camisa-de-força.

Que se passara? Passara-se algo de notável: o primeiro grande lexicógrafo moderno da língua é um carioca, Antônio de Moraes Silva, pelos inícios do século XIX (1813); frei Caneca (1779-1825) é talvez o primeiro gramático brasileiro, inaugurando uma série enorme de nomes altamente prestigiosos como zeladores da língua e normalizadores da mesma, cujos frutos se patenteiam quando intermediou o tempo necessário. A canônica gramatical em causa criou famosos cavalos de batalha de desclassificação ética, cultural, estética e o mais, com um pronome átono "mal" colocado, com uma regência "errada", com um sujeito de reduzida deslocado, com neologismo morfológico híbrido, com neosemânia afrancesada, com barbarismos de quaisquer fontes. Essa gramática e esses gramáticos — de zelo e competência incontestáveis, mas de visão parada em "defesa" e "ilustração" da "nossa" língua — só se abonavam em autores portugueses, em escritos portugueses, em exemplos portugueses. Somentem na década de 1920-1930 é que nossos gramáticos e filólogos ousam começar a exemplificar com textos de brasileiros (é bem verdade que quando esses textos corroboram os textos portugueses...). João Ribeiro (1860-1934), no plano ensaístico, e Sousa da Silveira (1883-1967), no didático, são as vozes que, timidamente, primeiro se alçam em favor da linguagem tal como praticada por escritores brasileiros.

O nosso romantismo — sobretudo quando editorado aqui, isto é, tipograficamente composto e impresso entre nós — tendeu, de fato, a aceitar progressivamente o que poderíamos chamar de características de nossa variedade. Mas os livros subsequentemente impressos em Portugal e na França passam a revelar uma suspeitíssima casticidade. Pesquisas recentes de Afrânio Coutinho, e num texto já "tardio", pois do eminente Raul Pompeia, deixam patente que se trata de casticismo de ... revisores portugueses — e essa suspeita parece (redimindo a pobre Carolina) caber até para com textos de Machado de Assis.

A onda de gramáticas, gramáticos e consultórios gramaticais pela imprensa que policiou o português escrito no Brasil foi apoiada por um magistério prestigioso, igualmente purista e casticista, muito mais categorizado socialmente e muito mais eficaz (número de aulas e horários semanais maiores, número de alunos por classe menor, número total de estudantes baixo — fonte de elitismo), o que fez do escrever bem um dos títulos de honra e de acesso no *cursus honorum* de entre, digamos, 1880-1950, mesmo depois dos ruídos e barulhos crescentes da Semana de Arte Moderna de São Paulo (1922). Na literatura, especificamente, a operação era de fato exequível, se se leva em conta que o número de escritores era baixo e mais baixo o de leitores. Se hoje ainda não superamos a casa de 1 livro/*per capita/per annum*, não será de estranhar que por aqueles idos fosse de meio ou um terço ou mesmo de um quarto de livro. Afinal, raros seriam (e ousariam manifestá-lo? sim! um Lima Barreto, por exemplo) os que não estavam catequizados da noção da norma normalizadora (e fossilizadora). Formas de fugir a isso para não incidir em total falsidade foram escritos em que os diálogos eram reduzidos a quase nada, a fim de que não se fosse obrigado a pôr o pronominho correto na boca da mucama negra. A genialidade de Machado, a tal respeito, levou à estupenda solução do estilo indireto aparente.

*O INÍCIO DO "CAOS"* — De 1920 para cá, algumas tendências começaram a patentear-se aos olhos de todos os brasileiros, muitos dos quais (a maioria, talvez, no início) furiosamente alarmados:

a) a criação literária começou a dirigir-se a mil e uns temas com mil e uns problemas em mil e umas situações sociais e, *ipso facto*, linguageiras — de modo que o objeto artístico procurado pelo criador começou a determinar-lhe os usos que faria da linguagem e da língua portuguesa/brasileira — uso racional, dialético, documental, emocional, local, onírico, demencial etc. etc. etc. — e como, nessas condições, “respeitar” uma canônica gramatical do correto lógico-tradicional?;

b) a democratização com massificação do ensino foi intensificada a partir de então, com crescimento ponderável recente e todo um cortejo de problemas conexos. Conseqüente da proletarização da condição de professor, do engurgitamento dos currículos e, em particular, da redução do número de horas e de aulas do estudo escolarizado da língua tornada “comunicação e expressão”, em que a transmissão institucionalizada de uma língua de cultura, que se tem de estudar muito e por muito tempo, fica num desvão do ensino; conseqüente disso tudo foi o patentear-se à tona da evidência a impotência coletiva, nacional, de respeitar os cânones gramaticais (sem discutir sua legitimidade), impotência coonesta da, aparentemente, pelos principais e maiores usuários da língua — os poetas, os ficcionistas, os teatrólogos, os dramaturgos, a darem a impressão de que a tratavam por paus e por pedras;

c) a progressiva presença da amostragem dos meios de comunicação social de massa — tanto gráfica quanto eletrônica — trouxe à evidência e à audiência os variadíssimos usos e padrões e subnormas de segmentos orais, colocando a linguagem “lida”, isto é, previamente escrita, numa posição quantitativamente quase desprezível.

*CODIFICAR A NORMA?* — Para muitos espíritos, tudo isso é o retrato ou reflexo de um mau estado social de coisas, que gera e é gerado pelo mesmo vício social. A língua ter-se-ia degradado, porque a teríamos degradado, e a teríamos degradado porque houve fatos externos que militaram para isso.

Caberia, assim, ver se nos interstícios desse tecido aparentemente canceroso não haveria alguns sintomas de saúde, presente e futura, que pudessem ser estimulados por uma decisão social favorável.

Do ponto de vista da oralidade tem sido reconhecida de há muito a influência lingüisticamente unificante dos grandes centros urbanos sobre sua periferia, cuja extensão varia com o vigor social do centro. Desse modo, não seria de estranhar que em redor de cidades como Belém, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Brasília e tantas mais se formassem grandes unidades faladas tendencialmente unificadas mas tendencialmente diferenciadas entre si. Essa unificação focal com eventual diferenciação interfocal é acompanhada por um processo de audição de massa, pelo rádio, pela televisão, em que coexistem padrões diferentes de oralidade, mas que, quaisquer que sejam suas nature-

zas segmentares, tendem a ter influência de âmbito nacional: as tendências unificadoras, assim, coexistiriam com tendências diferenciadoras, ensejando, acaso, unidades nas variedades de um tipo mais alto. Para observadores obsessivos da minha idade, a elocução profissional no rádio, primeiro, e no rádio e televisão, agora, sem falarmos do teatro e do cinema, tem ido — quando não se impõe tipização dialetal horizontal ou vertical — tem ido, repito, em pós de um padrão nacional unificador (mas não uniformizante), em que alguns vêem o poder do "imperialismo" fluminense-paulista. Creio que se pode reputar altamente satisfatório esse padrão, pois parece altamente aceito pela grande maioria dos ouvintes. Excluo, de novo, de consideração os usos segmentares, mais do que necessários, quando se trata de documentar qualquer recanto do país com gente desse recanto, de qualquer estrato social ou de gente desse estrato etc.

A modalidade escrita, porém, apresenta-se de forma aparentemente mais contraditória. Leva-se em conta, primeiro, o fato de que "no passado" se escrevia mais correta e mais unificada e mais uniformemente — o que, para o "passado" do nosso realismo-parnasianismo, não parece ser impressão falsa. Observa-se, com freqüência, que há indivíduos falantes com padrões cultos apreendidos pela mera via da audição (e a contraprova é, em tais casos, a impotência desses indivíduos de se fazerem escreventes...). Existe também a má prova, a dos indivíduos com forte capacidade escritora, mas com fraca capacidade falante (por timidez, medo, inexperiência, isolamento, por não terem tido aprendizado específico, por idealizarem a expressão oral a ponto de inibição etc.). Seja como for, parece mais fácil falar "bem" que escrever "bem".

Em verdade, a primeira barreira que se tem de vencer, quando se cogite de escrever "bem", é o preconceito de que existe "uma gramática do correto para todos os fins". No momento em que cada escritor criador, no plano da ficção ou da poesia, quer atingir a genuinidade de um pensamento nascente verbalmente errante ou de uma enunciação viva de emaranhados de estratos culturais e estados emocionais dispare, a partir desse momento é impossível pensar numa gramática do correto apriorístico, porque corretas serão aquelas "incorrências" que verdadeiramente refletem as linguagens dos estratos e dos estados.

A partir daí, inaugura-se o usuário da modalidade escrita que pode dar a ela a feição do seu objetivo: Guimarães Rosa de *Grande Sertão: veredas* também sabia fazer ofícios e relatórios diplomáticos com respeito das chamadas regras gramaticais (em verdade, ele tinha tal domínio da canônica gramatical normalizada e codificada como camisa-de-força que, ao infringi-la, o fazia com total conhecimento criador: escrevia bem o errado, porque sabia melhor o certo) (essa frase aí minha deve ter pares de aspas em cada de suas palavras...).

**A LINGUAGEM OFICIAL** — O mundo moderno exige, assim, das línguas de cultura que haja dois pólos na pragmática da modalidade escrita: o pólo da ficção e da poesia, que *pode* (não é obrigatório que o faça) assumir todos os caprichos e arbitrios verbais e gramaticais do criador até o limite do inefado (do que, dito, na verdade não foi dito, por ser incomunicante e inexpressante

sem sequer ser lúdico — grau zero *final* da escritura); o outro é o pólo da inequivocidade, que idealmente se atingiria na linguagem da lógica matemática, das ciências naturais e, já quase nunca, das ciências sociais — e que, idealmente, é também o pólo da linguagem oficial.

A linguagem oficial é a linguagem do Estado e seus prepostos, ou, por extensão, dos aparelhos e instituições que, com vida própria, se põem a serviço de certas verdades ou "verdades", religiosas, éticas, pias, assistenciais, e a de seus servidores.

A linguagem oficial — por comodidade, por eficácia, por simbolística — apresenta caracteres formais mais ou menos tradicionais: é sabido, por exemplo, que a linguagem cartorial da Justiça e do Direito é, a um tempo, arcaizante, prolixa, não raro redundante, porque de certo modo é ritual; é sabido que a linguagem escrita das leis, decretos, despachos, decisões administrativas, discursos, proclamações, visa, teoricamente, ao claro e inequívoco — em momentos de coragem cívica e estatal — e, à socapa, ao equívoco ou à ambigüidade, em momentos de arrocho, mas sempre com pompa e circunstância, mesmo nos Estados democráticos.

Enquanto houver Estado, é de crer que a linguagem oficial buscará realizar seu ideal de universalidade com coerção — esclareçamos, buscará dizer de tal modo que os que o queiram possam entendê-la (se preparados colegial e culturalmente para tanto) e os que não o queiram não possam alegar razões para isso, graças ao fato de que os recursos gramaticais e verbais postos a seu uso são os codificados sob a rubrica de normativos, normais e, por isso, corretos. É mesmo de crer que o tendencial social unificador das ciências e da ajuda mútua e do convívio pacífico buscará sempre exprimir-se pela norma, graças ao que inversamente o tendencial social utópico, lúdico, expressivo, artístico, possa valorizar-se pela antinorma, pela fratura, pelo "erro".

Advoga-se, assim, a tese de que os fins determinam a feição específica que como meio a língua deve assumir (mesmo quando o fim seja a língua mesma e o meio seja a mesma língua). E nisso advoga-se a tese de que deve haver uma gramática (ou gramáticas) e um léxico (ou léxicos) canônicos, que digam o que é e o que não é regular, o que é ou o que não é empregável na linguagem oficial (uma de cujas regras de ouro do uso será o de já ter sido empregado).

Postula-se, assim, uma norma literária (isto é, letrada, literata, escrita, em suma) culta — porque, para assenhorear-se dela, o indivíduo escrevente a fica aprendendo (e desaprendendo-a para reaprendê-la) enquanto viva lúcido.

Entre os dois pólos, portanto, há uma imensa massa intermédia de todos os matizes e para todos os fins canônicos e não canônicos ou semicanônicos ou incanônicos ou acanônicos.

Isso parece ser assim com todas as línguas de cultura. Sendo-o, porque não o seria para com a nossa?

*A NORMALIZAÇÃO E A CODIFICAÇÃO DA NORMA* — Seria inadequado, aqui, discutir conceitos como os de língua, sis-

têma, norma, subnorma, subsistema, dialetos. Mas devemos ater-nos ao fato de que os indivíduos falantes e escreventes no geral automatizam o sistema relativamente cedo (pelos treze-quinze anos), vale dizer, não têm consciência de seu uso e não entendem o seu não uso. Mas a norma, que emerge dos usos do sistema no que eles tenham de mais freqüente, em se tratando de uma língua culta, quer dizer, com tradição-transmissão escrita, de tal modo que nos seus escritos passados o passado esteja presente no presente, a norma culta pede estudo do passado para poder estar presente e ser usada no presente. Assim, pois, não parece que se devesse lutar contra a norma comum culta de uma língua comum de cultura. Haveria, apenas, que contra-regrar o que há realmente como normal para o âmbito do português como um todo; o que há realmente como normal para cada variedade nacional do português (duas das quais, neste momento da história, perfeitamente caracterizáveis, a norma nacional portuguesa, a norma nacional brasileira). Porque, de fato, os impedimentos, na linguagem oficial, para que se possa atingir essa norma destituída de cerebrinices e bizantinices são de vária natureza:

a) a normalização oferecida pelas nossas gramáticas correntes tem vergonha de encampar como realidades cultas normais uma quantidade de práticas e pragmáticas lingüísticas universalizadas entre nós, fatos esses cuja *não* observância constitui um ato de força permanente do escritor oficial ou usuário da linguagem oficial contra si mesmo;

b) a normalização oferecida pelas nossas gramáticas, ademais de suas cerebrinices ou bizantinices, é uma normalização "culto", isto é, que encerra passado no presente, encerrando assim mais de uma potencialidade "regular"; seu aprendizado não é nem pode ser espontâneo (como o da língua falada no nível do vernáculo — a que é aprendida em casa e de uso em casa para os fins de casa), impondo-se seu estudo atento e cuidado por longos anos e a manutenção do conquistado por mais longos anos, já então como que espontâneo "de segunda natureza", a valer tanto quanto a primeira natureza que, no indivíduo, em não mais havendo, não se sabe como ora seria: o adquirido como segunda natureza pode funcionar — e na imensa maioria dos casos funciona — como "espontâneo" por ter sido (vá lá o termo) automatizado;

c) a normalização oferecida, mesmo despojada de cerebrinices, não está tendo ensino institucionalizado à altura das necessidades sociais — e isso parece claramente espelhar-se na forma por que, na modernidade, a linguagem oficial se vem alterando, perdendo a clareza das articulações mesmo convencionais ou tradicionais, obscurecendo-se no uso aparentemente personalizado da pontuação, vacilando na ortografia, fazendo-se difusa na semântica, não sabendo evitar as ambigüidades — e quanto mais se poderia dizer.

Na verdade, esses aspectos são passíveis de correção em âmbito nacional, desde que a sociedade, através do Estado ou de comissionados pelo Estado, gere instrumentos consabidos — vocabulários ortográficos, onomásticos, terminológicos, dicionário de autoridades para o cerne do léxico oficial (50 mil palavras — das 400 mil averbáveis [de fato averbadas no próximo *Vocabulário*

*ortográfico da língua portuguesa*, da Academia Brasileira de Letras] —, com o máximo de conexões possíveis, sinonímicas, antanonímicas, paronímicas, ideológico-analógicas etc. etc. etc.), uma gramática explícita quanto às inovações ou manutenções brasileiras universalizadas em nível culto e — sobretudo, sobretudo — um magistério qualificado em sua formação e não degradado no exercício de sua profissão, graças ao que os alunos pudessem, durante dez-catorze anos, ter duas horas, em cada um de cinco dias úteis da semana, de estudo, leitura, redação, que transformassem a angústia presente, de uma assimilação mecânica, em convívio criativo com a língua — essa marca de humanidade e humanização que é a própria língua.



## Machado de Assis funcionário público

Joaquim Maria Machado de Assis, uma das maiores figuras do mundo literário brasileiro do século passado e do início deste século, teve duas carreiras paralelas, a de homem de letras e a de burocrata. Na primeira iniciou-se mais cedo, quando, apenas um adolescente de pouco mais de 15 anos, publicou um soneto — por sinal bem ruinzinho — no *Periódico dos Pobres*, a 3 de outubro de 1854. Nascido no morro do Livramento, perto da Gamboa e do Saco do Alferes, a 21 de junho de 1839, deu mostras de impressionante precocidade, ao assinar um *Soneto*, no mesmo jornalzinho. Nota-se que, nessa época, o Rio de Janeiro ainda não tinha sequer iluminação a gás — só contratada pelo governo imperial em 1859 — nem sabia ainda o que fossem estradas de ferro. Seu ingresso no serviço público só se daria quase treze anos depois dessa estréia literária, que em nada fazia prever o grande escritor que viria a ser. E isto se deu a 8 de abril de 1867, com a sua nomeação para “ajudante do diretor de publicação do *Diário Oficial*”, então subordinado ao Ministério da Fazenda, durante o 22º gabinete ministerial da monarquia, chefiado pelo então deputado-geral Zacarias de Góis e Vasconcelos.

Entre essas duas datas do primeiro escrito publicado na imprensa e a admissão no serviço público do Império, Machado de Assis realizara uma brilhante carreira jornalística e literária. Colaborara nas revistas *A Marmota Fluminense*, *O Espelho*, *A Semana Ilustrada*, *O Futuro*, *Jornal das Famílias*, e nos jornais *Diário do Rio de Janeiro*, *Correio Mercantil*, *O Paraíba*, *Imprensa Acadêmica* (de São Paulo), *Correio da Tarde* e outros. Publicara seus primeiros trabalhos em livro: a peça teatral *Desencantos*, o volume intitulado *Teatro* (contendo as comédias *O caminho da porta* e *O protocolo*), as comédias *Quase ministro* e *Os deuses de casaca* (em volumes separados) e, ainda, seu primeiro livro de versos, intitulado *Crisálidas*. Além disso, exercitara a sua pena como tradutor de peças teatrais para a Companhia Furtado Coelho, numa delas, *O barbeiro de Sevilha*, de Beaumarchais; fizera parte da equipe de tradutores de *O Brasil pitoresco*, obra em dois grandes volumes, escrita por Charles Ribeyrolles e ilustrada pelo fotógrafo Vic-

tor Frond; traduzira a obra anônima *Queda que as mulheres têm pelos tolos* e, ainda, o romance de Victor Hugo, *Os trabalhadores do mar*, publicado em folhetim no *Diário do Rio de Janeiro*. O que é mais singular é que Machado de Assis, embora sendo autodidata, não apenas traduzia correntemente do francês para o português, mas ainda escrevia diretamente em francês versos bastante razoáveis, principalmente paródias cômicas de poesias de Victor Hugo e de Alfred de Musset. A publicação das *Crisálidas*, em 1864, colocara seu nome em evidência, como um dos mais promissores entre os novos poetas brasileiros.

Como jornalista, ligado ao Partido Liberal, pois o *Diário do Rio de Janeiro*, para onde entrou em 1860, antes dos 21 anos, era antes de tudo um órgão partidário, comprometido com aquela agremiação — a mais inquieta, progressista e turbulenta da monarquia (de sua ala extremada tinham irrompido as revoluções em 1842, em Minas e São Paulo, e a de 1848 em Pernambuco) — Machado de Assis várias vezes atacara Zacarias de Góis e Vasconcelos, que ainda não se desligara inteiramente de seus antigos vínculos com o Partido Conservador. Mas, quando Zacarias adotou a posição liberal, mudou de atitude, o que não lhe foi difícil, pois seus ataques não tinham sido extremados ou agressivos. Foi o próprio gabinete de Zacarias que, a 16 de março de 1867, fez decorar Machado de Assis com a insígnia de cavaleiro da Ordem da Rosa, destinada a premiar o mérito literário e artístico. E, vinte e dois dias depois, assinava, como Ministro da Fazenda, o ato que lhe assegurava o ingresso no serviço público. Neste, entrara Machado de Assis com o pé direito, pois que, pouco antes, tivera o seu valor reconhecido e oficialmente proclamado.

Que fizera ele para merecer tanto? Em primeiro lugar, esses dois fatos se verificaram em plena guerra da Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai) contra o Paraguai de Francisco Solano López. Além de apoiar, como jornalista, as posições do governo, Machado de Assis escreveu poesias patrióticas. Três anos antes, por ocasião da Questão Christie, já havia escrito um hino cantado nos teatros do Rio de Janeiro, em desagravo da honra nacional, ultrajada pela intervenção inglesa em nossos portos, com o apresamento de vários dos nossos navios mercantes. Além disso, durante três anos, Machado de Assis exercera, sem remuneração, a função de censor teatral, como membro do Conservatório Dramático Brasileiro, entidade particular reconhecida pelo governo.

Machado de Assis deixou o *Diário do Rio de Janeiro* ao entrar para o *Diário Oficial*, mas continuou a atuar no jornalismo, colaborando em várias publicações sem filiação partidária declarada. Dois anos e oito meses depois de seu ingresso no serviço público, Machado de Assis se casava com a portuguesa Carolina Augusta Xavier de Novais, que chegara ao Brasil a 18 de junho de 1868, para cuidar do irmão enfermo, Faustino Xavier de Novais, poeta e jornalista, fundador e diretor de *O Futuro*, a revista efêmera em que o autor das *Crisálidas* muito colaborara em prosa e verso. Com o aumento de suas responsabilidades, Machado desdobrou-se em trabalhos, principalmente como tradutor. Traduziu novas peças teatrais. Traduziu como folhetim para o *Jornal da Tarde* o longo romance de Charles Dickens *Oliver Twist*, e para a revista *A*

*Instrução Pública*, a obra do médico e educador francês T. Gallard, *Notions d'hygiène à l'usage des instituteurs primaires*, a que deu o título de *Higiene para o uso dos mestres-escolas*, cuja publicação se prolongou até 1874. Em 1871, retornou à função de censor teatral, ainda uma vez sem receber qualquer remuneração. E, em abril de 1872, foi designado pelo Ministro da Marinha a fazer parte da comissão do *Dicionário Marítimo Brasileiro*, em substituição a Henrique César Muzzio, que, cego e em tratamento na Europa, morrera em Paris. Muzzio havia sido o secretário do *Diário do Rio de Janeiro*, quando Machado nele começara a trabalhar. Essa nova função era um mero "bico" e não atendia às suas necessidades mais prementes.

Mas, nesse mesmo ano, quando se achava na presidência do gabinete o visconde do Rio Branco (José Maria da Silva Paranhos), notável estadista imortalizado por ter feito aprovar na Câmara e no Senado do Império a famosa "Lei do Ventre-Livre" — segundo a qual não mais nasceram escravos no Brasil — Machado de Assis conseguiu obter um cargo de primeiro oficial, ou de amanuense, do Ministério de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, cujo ministro era, então, o deputado José Fernandes da Costa Pereira Júnior. Durante algum tempo, Machado de Assis se manteve nos dois cargos — o do *Diário Oficial* e o do Ministério — trabalhando primeiro neste e depois naquele, onde o expediente se prolongava noite adentro. Machado de Assis ingressou no Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas quando tinha passado dos 33 anos e já era uma figura destacada das letras brasileiras. Em 1868, José de Alencar o consagrara como a mais importante figura da crítica literária de seu tempo, ao pedir-lhe que apresentasse ao meio intelectual do Rio de Janeiro o jovem poeta Castro Alves. Em 1870, publicara os *Contos fluminenses* e o segundo livro de versos, *Falenas*. Em 1872, publicara o seu primeiro romance, *Ressurreição*. E, em 1873, novo livro de contos, das *Histórias fluminenses*. Ia ter, a partir daquela nomeação, vida mais tranquila e segura, mas não menos laboriosa, por sua inexcedível dedicação, tanto às letras como às funções burocráticas, exemplarmente desempenhadas.

Machado de Assis era ainda chefe da 2<sup>a</sup> Seção do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, quando deu um memorável parecer sobre importante assunto submetido à sua apreciação, que dizia respeito ao registro de escravos, regulado pela Lei do Ventre-Livre, de 28 de setembro de 1871. O registro tinha como finalidade manter um cadastro da população escravizada, fazer com que as crianças nascidas depois da promulgação dessa lei tivessem os nascimentos registrados como pessoas livres, além de outras medidas no interesse dos cativos. Aquela lei instituiria também *ações de liberdade*, ou *causas de liberdade*, propostas pelos escravos, ou em nome destes, para que objetivassem a condição de pessoas livres. Dessas ações, quando as decisões judiciais fossem contrárias a seus autores, haveria sempre a apelação *ex-officio* para a instância superior. Ora, um proprietário da comarca de Resende, na província do Rio de Janeiro, ganhara uma ação ordinária e, não tendo havido apelação, por parte dos escravos envolvidos no pleito, pretendia o interessado, José Pereira da Silva Porto, obter o registro desses mesmos escravos, mediante

apresentação de traslado da sentença que lhe dera ganho de causa. O presidente da província do Rio de Janeiro, Francisco Xavier Pinto Lima (depois agraciado com o título de barão de Pinto Lima) achou que a situação não estava suficientemente clara e, por isso, submeteu o assunto ao exame do Ministério da Fazenda. O ministro, na época o barão de Cotejipe, decidiu que fosse ouvido o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, por ser deste a competência, pois lhe estavam subordinados os assuntos referentes aos escravos, cartas de alforria, manumissões, e todos os demais, exceto a cobrança das taxas de registro.

As questões suscitadas eram as seguintes: 1) Poderia o coletor de Resende inscrever na matrícula especial os escravos do cidadão José Pereira da Silva Porto, que não haviam sido matriculados em tempo hábil, isto é, no prazo determinado pela lei de 28 de setembro de 1871? 2) Em vista do artigo 7º, § 2º, da mesma lei — o qual estabelecia que, nas causas em favor da liberdade, haveria apelação *ex-officio* quando as decisões lhes fossem contrárias — produziria efeitos a sentença obtida com base no artigo 19 do regulamento da mesma lei, sem que da mesma houvesse sido interposta apelação *ex-officio* ou voluntária? O ministro Tomás José Coelho de Almeida pediu que fossem ouvidos os funcionários do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, de maior graduação e com a necessária competência para opinar sobre o assunto. E pediu também a opinião do procurador da coroa, desembargador João Evangelista de Negreiros Saião Lobato.

Os funcionários que opinaram foram os seguintes: José Diniz de Vilas-Boas, oficial da Secretaria; Augusto José de Castro e Silva, antigo diretor de Agricultura; José Pedro Xavier Pinheiro, oficial da Secretaria; Francisco Leopoldino Gusmão Lobo, chefe da Diretoria Central; e, finalmente, Joaquim Maria Machado de Assis, chefe da 2ª Seção de Agricultura. Esse episódio é, sem dúvida, um dos mais significativos da carreira de Machado de Assis, sobretudo por ter sido vitorioso o ponto de vista de um funcionário que, sem ser bacharel em direito, demonstrou grande tino jurídico, vendo o seu ponto de vista vencedor. As opiniões foram de início divergentes. Saião Lobato manifestou-se contra a concessão da matrícula. No seu entender, como não houvera apelação, também não podia haver registro. Vilas-Boas opinou no mesmo sentido. Mas em sentido contrário opinaram três altos funcionários: Xavier Pinheiro, Castro e Silva e, finalmente, Gusmão Lobo, que foi citado por Joaquim Nabuco, no livro *Minha formação*, como um adepto da causa abolicionista. Castro e Silva afirmou se tratava da "libertação de escravos que deixaram de ser matriculados, e cuja reivindicação era permitida por ação ordinária, nos termos do artigo 19 da lei de 28 de setembro, e que o artigo 7º se referia ao processo, aliás sumário, para a alforria por indenização do valor ou remissão". E concluía dizendo pensar que, "sendo independentes os poderes políticos do Império, ao Executivo cabia acatar as decisões do Judiciário e, consequentemente, ordenar ao coletor de Resende que matriculasse os escravos de José Pereira da Silva Porto."

Xavier Pinheiro fez várias considerações sobre o problema, para por fim declarar: "Examinando atentamente os papéis, cabe-

me dizer que, para resolvê-lo, basta considerar que duas são as ações concernentes à alforria de escravos. Em uma, a favor da liberdade, em que o autor é escravo, o processo é *sumário* e, quando a decisão do juiz é contrária à liberdade, haverá apelação *ex-officio* (artigo 7º da lei nº 2.040). Noutra, a favor da escravidão, em que o senhor é o autor, o processo é ordinário, e não há recurso *ex-officio*, sem que, no entanto, às partes seja tolhido o *direito* de apelar. No caso presente, a causa é ordinária, e o juiz não está na obrigação de apelar *ex-officio*. Os interessados, isto é, os três escravos, não recorreram da sentença, que assim passou em julgado. Resta, portanto, expedir ordens a fim de que produza os devidos efeitos".

Gusmão Lobo, pelo menos aparentemente, dava visível apoio a essa tese. Disse tratar-se de uma questão "muito grave" e alegou que era com pesar que discordava "do parecer do Sr. Procurador da Coroa". Finalmente, declarou que, "ainda que a matéria esteja largamente discutida, conviria que sobre ela dissesse o atual chefe da 2ª Seção". Tal chefe, ainda em caráter interino, era Machado de Assis, que assim foi provocado a manifestar-se. Nesse processo encontram-se palavras de Gusmão Lobo que valem como um atestado de seu zelo e capacidade funcional: "Recomendo-lhe que o faça em prazo curto, como costuma fazer, pois trata-se de negócio pendente há quase um ano. / 15 de julho de 1876. / *Gusmão Lobo*". Seis dias depois, dava Machado de Assis seu magistral parecer, em que começava por declarar: "2ª Seção. / Obedecendo ao despacho da Diretoria, examinei detidamente estes papéis e, à vista deles e das disposições legais, direi resumidamente o que me parece. / No art. 7º, § 2º da lei de 28 de setembro de 1871 se diz que das decisões contrárias à liberdade, nas causas em favor desta, haverá apelação *ex-officio*. Pelo artigo 18 do regulamento de 1º de dezembro do mesmo ano, os escravos que não forem dados à matrícula por culpa ou omissão dos senhores serão considerados libertos, salvo aos mesmos senhores o meio de provar, em ação ordinária, o domínio que têm sobre eles, e não ter havido culpa, ou omissão sua, na falta da matrícula. / Pergunta-se: Das sentenças que, na hipótese do artigo 19, forem contrárias à liberdade, cabe apelação *ex-officio*? / Minha resposta é afirmativa. Para responder de outro modo, fora preciso fazer entre os dois casos uma distinção que não existe, e que, a meu juízo, repugna ao espírito da lei".

Em seguida, Machado de Assis começava a expor suas razões: "O argumento principal que acho nestes papéis, favorável à negativa, é que as causas de que trata o artigo 19 do regulamento não são a favor da liberdade, isto é, não são propostas pelo escravo, mas pelo senhor, a favor da escravidão, entenda-se a favor da propriedade. / Esta diferença não é radical, mas aparente e acessória. As causas do artigo 19 é certo que não as propõe o escravo, mas o senhor; não têm por objeto a libertação, mas a prova da propriedade do senhor e da força maior que deu lugar à falta de matrícula. Mas em que tal diversidade de origem pode eliminar o objeto essencial e superior do pleito, isto é, a liberdade do escravo? / Importa pouco ou nada que o recurso à justiça parta do escravo ou do senhor, desde que o resultado do pleito é dar ou retirar a condição livre ao indivíduo nascido na escravidão. Acresce

que, na hipótese do artigo 19, a decisão contraria a liberdade, é contrária à liberdade adquirida, anula um efeito da lei, restitui à escravidão o indivíduo já chamado à sociedade livre; neste, como no caso do artigo 7º da lei, é a liberdade que perece; em favor dela deve prevalecer a mesma disposição”.

Ainda não esgotara, no entanto, sua argumentação. E assim concluiu: “Na diferença entre ação *sumária* (artigo 7º da lei) e ação *ordinária* (artigo 19 do regulamento) não estará, presumo eu, a razão da diferença para a aplicação do recurso de que se trata. Ser sumário ou ordinário o processo, suponho que apenas lhe diminui ou multiplica os trâmites, circunstância alheia ao ponto litigioso./Outrossim, convém não esquecer o espírito da lei. Cautelesa, eqüitativa, correta, em relação à propriedade dos Senhores, ela é, não obstante, uma lei de liberdade, cujo interesse ampara em todas as suas partes e disposições. É ocioso apontar o que está no ânimo de quantos a têm folheado; desde o direito e facilidades da alforria até à disposição máxima, sua alma e fundamento. Sendo este o espírito da lei, é para mim manifesto que num caso como o do artigo 19 do regulamento, em que, como ficou dito, o objeto superior e essencial é a liberdade do escravo, não podia o legislador consentir que esta perecesse sem aplicar em seu favor a preciosa garantia indicada no artigo 7º da lei./Tal é o meu parecer, que sujeito à esclarecida competência da Diretoria. Em 21 de julho de 1876./*Machado de Assis*”.

Mas isso não foi bastante para convencer o diretor Gusmão Lobo, que voltou a insistir em seu ponto de vista e terminou por sugerir: “A questão é grave e, dada a diversidade de pareceres, penso que deve ser submetida ao exame da ilustrada Seção dos Negócios da Justiça do Conselho de Estado, cujo esclarecido voto exercerá decisiva influência sobre o ânimo dos julgadores, correndo para firmar uma interpretação segura e invariável./3 de agosto de 1876./*Gusmão Lobo*”. Os membros da Seção dos Negócios da Justiça do Conselho de Estado eram três juristas ilustres: o conselheiro José Tomás Nabuco de Araújo, pai de Joaquim Nabuco e antigo ministro da Justiça; Francisco de Paula Sampaio Lobato (visconde de Niterói), antigo magistrado e ex-ministro da Justiça; e José Ildefonso de Sousa Ramos, bacharel em direito, parlamentar do Império e também antigo ministro da Justiça. O parecer dos três ilustres homens de estado concluiu no mesmo sentido pelo qual se havia manifestado Machado de Assis. É uma peça longa, que examina minuciosamente a questão e apresenta essas conclusões:

“A lei não diz *ações de liberdade*, mas causas de liberdade; a lei refere-se ao objeto e não ao meio. Mas, então, a ação do artigo 19 citado devia ser sumária? Não; porque a lei só tem por fim favorecer a liberdade e não a escravidão; as exceções são só em favor da liberdade; a escravidão fica como antes dela, no princípio ou regra de direito comum, que é a ação ordinária. Portanto, o argumento legal em que se apóia a afirmativa é o argumento *a simile*, que consiste em aplicar a um caso não previsto na lei a regra estabelecida para caso semelhante, quando a razão de decidir é a mesma. Esse argumento ainda tem mais valor à vista da regra das Ordenações, Livro 4º, título II — que em favor da liberdade são muitas coi-

sas outorgadas contra as regras gerais. Se em caso análogo e semelhante, tanto na espécie como no motivo, não cabe a regra da Ordenação citada, não há mais hermenêutica, e as leis devem ser casuísticas". Remetendo o processo ao despacho da princesa regente (D. Isabel ocupava pela segunda vez o trono do Império, enquanto o imperador Pedro II viajava pela Europa depois de ter representado o Brasil nas festas do primeiro centenário da independência dos Estados Unidos), o parecer acrescentava: "Vossa Alteza mandará o que for melhor". O despacho de D. Isabel foi o clássico — "como parece" — ou seja, a aprovação do mesmo, datado do "Palácio do Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1876". Encerrou-se, assim, a questão. Por falta de matrícula, adquiriram a liberdade os três escravos resedenses, pois que, muito embora o senhor deles, José Pereira da Silva Porto, houvesse ganho a ação ordinária, esta não produzira efeitos para o registro, por não ter havido apelação e, logo, não existir sentença confirmatória de segunda instância.

Quando dei conhecimento desse parecer de Machado de Assis ao jurisconsulto brasileiro Levi Carneiro, que foi um dos constituintes de 1934 e membro da Academia Brasileira de Letras, disse ele que, embora não sendo formado em direito — nem em qualquer outra coisa — Machado de Assis demonstrara "uma clara consciência jurídica, um verdadeiro sentimento de justiça, uma perfeita compreensão do espírito da lei". Foi depois de tal parecer que o ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Tomás José Coelho de Almeida, efetivou Machado de Assis no cargo de chefe de seção, que ele exercia interinamente. Isso foi feito por decreto de 7 de dezembro de 1876, quando estava no poder o último gabinete presidido pelo senador Caxias (elevado a duque depois da guerra com o Paraguai). Com as novas responsabilidades e as vantagens financeiras decorrentes de sua efetivação em tal posto, pôde Machado de Assis deixar o cargo que exercia no *Diário Oficial*, consagrando-se daí por diante, como funcionário, apenas ao Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que ainda em vida dele começaria a ser desdobrado, dando origem a outras passas — como a da Viação e a do Comércio.

Arranjou Machado de Assis outros meios de aumentar os seus proventos, passando a escrever romances folhetins para jornais, como *O Globo* e *O Cruzeiro*, ou para revistas, como a *Revista Brasileira*. Em *O Globo*, dirigido a partir do ano de 1874 por seu amigo Quintino Bocaiúva — que viria a ter grande evidência na República, como ministro das Relações Exteriores, deputado à Constituinte, senador e governador do Estado do Rio de Janeiro — publicou sucessivamente os romances *A Mão e a luva*, em 1874, e *Helena*, em 1876. Em *O Cruzeiro*, que começou a circular em 1878, publicou o romance *Iaiá Garcia*. E, na *Revista Brasileira*, iniciou em 1880 a publicação do romance *Memórias póstumas de Brás Cubas*, uma de suas obras-primas, que se prolongaria de março a dezembro, saindo em volume no ano seguinte.

Por doze anos e quase quatro meses permaneceu Machado de Assis como simples chefe de seção, muito embora tenha exercido a função de oficial de gabinete de dois ministros, durante esse período. Quando, a 8 de março de 1880, passou a exercer o cargo de ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas o engenheiro Ma-

nuel Buarque de Macedo, que se formara na Escola Politécnica do Rio de Janeiro e, em seguida, fizera em Paris um curso de aperfeiçoamento profissional, Machado de Assis foi por ele chamado para servir em seu gabinete. Mas pouco durou a gestão do ilustre engenheiro. Ele morreu repentinamente a 21 de agosto de 1881, quando acompanhava o imperador D. Pedro II a Minas, na viagem destinada a inaugurar o ramal ferroviário de São João del Rei. Foi então designado para responder pela pasta vaga o deputado-geral fluminense Pedro Luís Pereira de Sousa, que era em caráter efetivo ministro dos estrangeiros. Assoberbado com o trabalho de duas pastas — a segunda ainda mais trabalhosa que a primeira —, Pedro Luís Pereira de Sousa confiou a Machado de Assis grande parte de suas tarefas na última. Durante os meses que se seguiram, Machado de Assis foi praticamente um vice-ministro. Era quem recebia, em nome do ministro, as pessoas brasileiras e estrangeiras que tinham interesse a tratar no seu Ministério. Quando o senador José Antônio Saraiva passou a ocupar a pasta, em caráter efetivo, Machado retornou a seu posto de chefe de seção.

Só a 30 de março de 1889, quando era ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas o senador Rodrigo Augusto da Silva, integrante do gabinete chefiado por João Alfredo Corrêa de Oliveira, que no ano anterior promovera a abolição total da escravatura, é que Machado de Assis foi novamente promovido. Passou, nessa data, a diretor de um dos departamentos em que se dividia o ministério. Seu título era o de diretor de Viação. Com a República, proclamada a 15 de novembro de 1889, sua situação permaneceu inalterada. O primeiro ministro da Agricultura do novo regime, foi, em caráter interino, o seu velho amigo Quintino Bocaiúva, seu companheiro por vários anos na redação do *Diário do Rio de Janeiro* e, mais tarde, diretor de *O Globo*, onde publicara dois romances. Quintino, que era o ministro efetivo das Relações Exteriores (novo nome do antigo Ministério dos Estrangeiros), pouco tempo depois entregou a segunda pasta ao ministro efetivo, Demétrio Ribeiro, que nela pouco demorou, sendo a 30 de janeiro de 1890 substituído por Francisco Glicério. Durante a gestão deste, Machado de Assis sofreu uma tentativa de agressão, por parte de outro funcionário, que, aliás, era também escritor — Luís Francisco da Veiga —, mas o ministro deu mão forte ao agredido. O assunto chegou a ser tratado numa das reuniões do chefe do Governo Provisório, marechal Manuel Deodoro da Fonseca, com seus ministros. Francisco Glicério disse ter determinado a suspensão de Luís Francisco da Veiga, que entretanto, não se conformara. Assim, propunha a aposentadoria imediata de Luís Francisco da Veiga. Tal proposta foi aprovada por unanimidade pelos presentes: Deodoro, Campos Sales, Eduardo Wandenkolk, Cesário Alvim, Benjamim Constant e o próprio Francisco Glicério (dois ministros, tinham deixado de comparecer: Quintino e Rui Barbosa, que era o titular da Fazenda).

Machado de Assis sofreu, durante o último ano do governo do Marechal Floriano Peixoto, injustos ataques de um inimigo gratuito, o exaltado panfletário e agitador político Deocleciano Mártir, que então publicava um pequeno jornal intitulado *O Jacobino*. Pouco depois de encerrada a "revolta da esquadra", o exaltado verineiro começou a estampar nos "a pedidos" dos jornais listas de pessoas que eram por ele apresentadas como "monarquistas impe-

nitentes" e "adversários encapuzados do regime republicano", exigindo que todos os denunciados fossem afastados, quanto antes, do serviço público. Entre eles, além de Machado de Assis e de numerosos outros, estava o barão do Rio Branco, que então pertencia ao serviço consular e viria a ser um benemérito da República, além de ter sido quem, até hoje, exerceu por mais tempo o cargo de ministro das Relações Exteriores — nada menos de dez anos — servindo nos governos de Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca... Machado de Assis não respondeu às acusações de Deocleciano Mârtir. Mas foi defendido por um "republicano histórico", Lúcio de Mendonça, sob o pseudônimo de Z. Marcas, na revista *A Semana*, de Valentim Magalhães. Lúcio de Mendonça, que exercia importante cargo no Ministério da Justiça, fez ao mesmo tempo o elogio do escritor e do funcionário, ambos merecedores de consideração, estima e reconhecimento.

Na verdade assim era. Lúcio de Mendonça não citou, mas poderia ter citado casos específicos, em que Machado de Assis demonstrara seu espírito público, evitando que erros fossem cometidos pela administração, como no parecer sobre os escravos de Rende e episódios semelhantes. Um destes era bem recente.

Ocorrera dois anos antes, quando lavrara a grande crise financeira, que deu lugar às especulações do chamado "encilhamento". Em maio de 1892, quando o governo do marechal Floriano Peixoto ainda não havia completado um ano, Machado de Assis vira, no *Diário Oficial*, a publicação de um "relatório de invenção", firmado por um norte-americano, George Boyngton Boyngton, que dizia ter descoberto "um processo engenhosíssimo e inteiramente novo para a obtenção do capital necessário a um empreendimento qualquer". E acrescentava: "A idéia do inventor é aproveitar o bem conhecido espírito de especulação do povo, a fim de dirigir, a um destino novo e útil, o dinheiro empregado em especulações arriscadas". E adiante explicava que se tratava da "venda de cartões, em tal número e tal preço, que de seu produto, deduzidas as despesas, ficaria como lucro líquido o capital desejado." E ainda: "Exemplificando para maior clareza: dado que se precise, para uma empresa reunir o capital de 550:000\$, anuncia-se a venda de 200.000 cartões, a 5\$ cada um, o que produzirá 1.000:000\$. Dessa quantia há a deduzir: o desconto de 10% dos vendedores, 100:000\$; as despesas dos anúncios e outras, 20:000\$; os prêmios pagos em dinheiro, 330:000\$; 450:000\$. Restam os desejados 550:000\$, que constituem o capital da companhia, dividido em ação de 200\$ cada uma, das quais umas serão distribuídas por segundo sorteio e outras ficarão pertencendo ao inventor da distribuição sistemática".... Era uma arapuca, uma dupla loteria — e a patente já havia sido concedida, pelo Ministério da Fazenda, sob o número 1.140.

Machado de Assis, por puro espírito público, ainda que se tratasse de assunto de outro ministério, resolveu intervir para promover a cassação de tal patente, aprovada por inadvertência do jovem ministro da Fazenda, Inocêncio Serzedelo Correia. Em caso anterior, quando outra patente fora concedida, para outra loteria dissimulada, a anulação fora promovida por via judicial, pois que fora outorgada pelo Governo Provisório, que tinha poderes não só executivos, mas legislativos. Depois de ouvir o parecer da 2<sup>a</sup> Seção da

Diretoria de Comércio, Machado de Assis submetera o assunto à decisão do ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Antão Gonçalves de Faria, pedindo que fosse promovida a anulação da patente de Boyngton. Apesar dos protestos de Boyngton, que ameaçou promover uma ação por perdas e danos, a Diretoria de Comércio, pela qual respondia Machado de Assis, obteve que o ministro interviesse, para anular a concessão, o que acabou sendo feito, por despacho de 8 de setembro de 1892, por se ter "transformado a concessão em loteria e em fonte de jogo". Lúcio de Mendonça não citou em defesa de Machado de Assis essa recente demonstração de zelo, mas condenou as maliciosas denúncias de Deocleciano Mártil, dirigindo-se a esse desabusado panfletário: "Com um nome, então, foi você caipora como nos seus piores dias: com o nome de Machado de Assis. Quem é este homem, sabem-no todos, menos talvez o Sr. Deocleciano Mártil. É um filho de si próprio, *ex se natus*, na enérgica expressão de Tácito; obscuro, artista anônimo, tipógrafo, depois revisor de provas, depois noticiarista, depois cronista e poeta, depois chefe incontestado da literatura brasileira. Apenas isto: uma reputação nacional, feita a pouco e pouco, passo a passo, dia a dia, na modéstia, na perseverança e no trabalho para o pão de cada dia, e no estudo e no esforço nobre para a conquista do saber e da glória. Se há um homem para honrar toda uma democracia moderna é este. Quem quer que tenha uma leve intuição de justiça, uma centelha de paixão republicana, há de venerar este homem. O Sr. Deocleciano Mártil apedreja-o. É medonho para você, jacobino".

Mais importante ainda que a defesa de Lúcio de Mendonça — que não tardaria a ser procurador geral da República e, sem seguida, ministro do Supremo Tribunal Federal — foi a carta de agradecimento que o general Sérgio Bibiano da Fonseca Costallat — o último ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas do governo do marechal Floriano Peixoto — enviou a Machado de Assis na data em que deixou o poder. Nessa carta, louvou ele a capacidade e a diligência do funcionário Machado de Assis, dizendo que, sem o seu esclarecido auxílio e sem o seu profundo conhecimento dos negócios daquela pasta, com os quais, como militar, pela primeira vez lidava, não teria conseguido desempenhar-se a contento do cargo de ministro, a que foram levado pela confiança de Floriano.

Machado de Assis viria a sofrer, no governo do presidente Prudente de Moraes, o que considerou uma grave injustiça. Julgando lhe ser agradável e querendo deixar-lhe mais tempo livre para seus trabalhos literários, o novo ministro, Sebastião Eurico Gonçalves de Lacerda — pai do grande tribuno parlamentar Maurício de Lacerda e avô de Carlos Lacerda — resolveu substituir Machado de Assis na Diretoria de Viação, que então ocupava, deixando-o como simples "adido à Secretaria de Estado, percebendo os vencimentos que lhe competirem". Machado ficou muito magoado, achando que o ministro o julgara um inútil. Queixou-se muito, em cartas aos amigos, não se conformando em ficar de braços cruzados, ganhando o dinheiro da nação sem trabalhar. Foi durante esse período que escreveu uma de suas obras-primas, *Dom Casmurro*; sempre demonstrara, em seus romances, contos e crônicas, profunda aversão aos parasitas. E era sincero. Não queria ser um deles. E não sossegou enquanto não voltou à atividade, embora diminuído funcio-

nalmente: de diretor de um departamento, passou a ser simples secretário do ministro Severino Vieira. Quando este se demitiu, no governo de Campos Sales, para candidatar-se ao governo da Bahia, o ministro da Justiça, Epitácio Pessoa, nomeado para substituir interinamente Severino Vieira, não se deu bem com Machado de Assis. Jovem, irrequieto, Epitácio estava então veraneando em Petrópolis. Pela manhã, atendia ao expediente da pasta da Justiça. À tarde, ia para o outro Ministério, onde Machado de Assis lhe fazia minuciosas exposições sobre cada assunto, apresentando-lhe em seguida as minutas dos despachos. Epitácio queria sempre abreviar as exposições, a fim de não perder a barca que saía da Praia da Prainha para Mauá, no fundo da baía, de onde nos fins do século passado partia o trem para Petrópolis. Algumas vezes perdeu a barca, só tomando a segunda e chegando à casa já em plena noite. Por isso disse um dia, de Machado: "Grande escritor, mas péssimo secretário!" Talvez Machado, sem o dizer, pensasse a mesma coisa de Epitácio: "Moço inteligente, mas muito afobado para ser um bom ministro!"

Machado passou vários anos constrangido e humilhado até encontrar, em Lauro Müller — o grande ministro da Viação que iniciou as obras do Porto do Rio de Janeiro e fez construir a avenida Central, hoje avenida Rio Branco — quem lhe fizesse justiça. Lauro Müller fez Machado voltar a ser diretor. E diretor-geral de Contabilidade. O sucessor de Lauro Müller, Miguel Calmon, a 16 de dezembro de 1907, aumentou ainda mais suas responsabilidades, nomeando-o juntamente com Luís Rodolfo Cavalcanti de Albuquerque (diretor das Rendas Públicas do Tesouro Nacional) e com o engenheiro Francisco Bicalho, para exercer as funções de membro da Comissão Fiscal e Administrativa das Obras do Porto do Rio de Janeiro, sem prejuízo de suas funções de diretor-geral de Contabilidade. Machado de Assis morreu no ano seguinte, a 29 de setembro, com 69 anos de idade e com 40 anos e cinco meses de serviço público. Morreu sem ter se aposentado, porque teve a preocupação de ser útil à pátria, enquanto teve forças para tanto.

Seus funerais foram custeados pelo governo federal e o Ministério da Viação, Indústria e Obras Públicas, em que ele trabalhava (o da Agricultura já tinha então existência à parte). O expediente da Diretoria Geral de Contabilidade foi encerrado ao meio-dia, para que os funcionários subordinados a Machado de Assis pudessem comparecer ao enterro, que saiu do Silogeu Brasileiro, à rua Augusto Severo, onde então a Academia Brasileira de Letras tinha a sua sede. O senador Rui Barbosa, membro da Academia, discursou na saída do enterro. Falaram, no Senado, o senador Érico Coelho e, na Câmara, o deputado Alcindo Guanabara, fazendo o seu elogio. O presidente Afonso Pena, que morreria no ano seguinte, transmitiu à Academia Brasileira de Letras este telegrama: "Apresento a essa ilustre corporação os meus sinceros pêsames pelo falecimento de seu preclaro presidente, Machado de Assis, glória da literatura brasileira".

Todas essas homenagens — e muitas outras, que seria longo enumerar-se — dirigiam-se, é claro, ao escritor que, nos seus últimos anos de vida, culminara sua atividade com a publicação de alguns dos seus mais notáveis livros — os romances *Dom Casmurro*,

*Esaú e Jacó e Memorial de Aires* e as narrativas curtas das *Várias histórias*, dos *Papéis avulsos* e das *Relíquias de casa velha*. Porque também nas letras, como na função pública, não se aposentou. E só largou a pena quando a morte o venceu.

## *A Administração segundo Pombal*

1. Sebastião José de Carvalho e Melo era fidalgo mas não tinha nobreza de primeira linha que seu pai, o Cap. Manuel de Carvalho e Ataíde apenas possuía, sem título de nobreza, o morgadio da rua Formosa. Casou-se, em primeiras núpcias, com D. Tereza Noronha de Almada, neta do conde dos Arcos e viúva de Antônio de Mendonça e, falecendo ela enquanto ele em Londres, casar-se-ia com D. Leonora, filha do conde de Daunn e dama da corte vienense, onde então embaixador. Sua carreira política deveu-a, de princípio, ao tio cônego Paulo de Carvalho, depois arcipreste da Patriarcal, que conseguiu do então ministro D. João Mota que o nomeasse embaixador em Londres, em sucessão a seu outro parente, D. Marcos Antônio de Azevedo Coutinho e que, por morte, lhe deixaria o morgadio de Pombal e Cintra. O título de conde de Oeiras, recebeu-o em 1759, após o famoso *Processo dos Távoras* e só em 1770 o rei lhe concederia o de marquês de Pombal.

2. In MEIRELLES, Mario Martins. *Melo e Póvoas*. São Luís do Maranhão, Sioge, 1974. 101p.

*Sebastião José de Carvalho e Melo, conde de Oeiras e marquês de Pombal*<sup>1</sup>, é figura controvertida entre os estudiosos do absolutismo europeu.

*Fidalgo sem títulos de nobreza, ministro sob José I, de Portugal, Sebastião José de Carvalho e Melo é apontado por alguns como o maior estadista português de todos os tempos. Para outros, personificou o vil exterminador das maiores tradições cristãs do reino (leia-se Companhia de Jesus). Acusado de aproveitar-se de posições oficiais em proveito próprio, sua administração no Brasil aboliu as capitâncias hereditárias, criou numerosas comarcas e vilas, estabeleceu leis de inegável alcance social, incrementou o comércio, as exportações, a lavoura cafeeira e a construção naval. Ao proclamar a liberdade dos indígenas brasileiros, polemizou com os jesuítas, o que lhe valeu o fim político. Declarado "réu e merecedor de exemplar castigo", morreu desterrado em 1782.*

*A carta que aqui transcrevemos na íntegra<sup>2</sup>, foi dirigida por Pombal ao sobrinho, Joaquim de Melo e Póvoas, governador do Maranhão por quase dezoito anos em 2 mandatos distintos. De maneira incisiva e elegante, o tio ministro fornece ao sobrinho governador, preciosos conselhos na arte de governar, revelando ao mesmo tempo a personalidade tão discutida do famoso conde/marquês, sábio das coisas.*

Justo me pareceu, depois de querer V. Exa. estar instruída no seu generalato, sabendo do clima, dos frutos, víveres, da jornada e do precioso cômodo dela para seu transporte, que também se instruísse no gênio dos povos e em um breve método de governar, e dirigir suas ações com menos embaraço dos que acontecem a quem primeiro há de praticar para conhecer, e que quando se chega senhor das coisas, é quando tem involuntariamente errado com ânimo de acertar. O povo que V. Exa. vai governar, é obediente, fiel a El-Rei, aos seus generais e ministros: com estas circunstâncias, e certo que há de amar a um general prudente, afável, modesto e civil. A justiça, e a paz com que V. Exa. o governar, o farão igualmente benquisto e res-

peitado, porque com uma e outra causa, se sustenta a saúde pública. Engana-se quem entende que o temor com que se faz obedecer, é mais conveniente do que a benignidade com que se faz amar, pois a razão natural ensina que a obediência é violenta, e a voluntária segura.

Aos generais substitui El-Rei o seu alto poder, fazendo duas imagens suas, esta lembrança fará a V. Exa. exemplar de predicados virtuosos, para que não vejam os súditos a sombra da cópia desmentir as luzes do original, que é puro e perfeito. Conheçam todos em V. Exa. que El-Rei é pio e que o manda para ser pai e não tirando porque isto é o mesmo que V. Exa. vê praticar pelo seu régio ministro: casos há em que se deve usar de rigor, apesar da própria vontade, assim como vemos pelo professor, ao cauterizar uma chaga, ou cortar um braço para restaurar a saúde de uma vida, da mesma forma quem governa, se não pode conservar a saúde do corpo misto da república, por causa de um membro podre, justo é cortá-lo para não contaminar a saúde dos mais. Pese. V. Exa. na balança do entendimento a sua benevolência, que não diminua a autoridade do respeito, nem a justa verdade das leis, obrigado do amor, porque neste equilíbrio está a arte de um feliz governo. A jurisdição que El-Rei confere a V. Exa. jamais sirva para vingar as suas paixões. Porque é injúria do 'poder', usar espada da justiça fora dos casos dela.

Duvido se há quem saiba executar estas virtudes, contudo, seja V. Exa. o exemplar, para conseguir a palavra da vitória tão heróica como invencível. Defenda V. Exa. o respeito do 'lugar' pela autoridade de El-Rei, castigando a quem pretender manchá-la, porém os seus agravos pessoais saiba dissimular, e esquecer-se deles. Os aduladores não se conhecem pelas roupas que vestem, nem pelas palavras que falam, quase todos os que os ouvem, são do gênero do rei Acab<sup>3</sup> que só estimava os profetas que lhe prediziam coisas que o lisonjeavam, e porque Miquéias<sup>4</sup> em certa ocasião lhe disse o que lhe não convinha, logo o apartou de si com ódio. Quase todos os que governam querem que os lisonjeem, e sempre ouvem com agrado os elogios que se lhes fazem. Desta espécie de homens ou de inimigos em toda a parte se encontram, e V. Exa. os achará também no seu governo, aparte-os pois de si, como veneno mortal. O Espírito Santo diz que os que governam, devem ter os ouvidos cercados de espinhos, só para que, quando os aduladores se cheguem a eles, os lastimem, e os façam afugentar. Um crime há em direito, que os jurisconsultos chamam crime "stellionatus", crime de engano, derivando a sua etimologia daquele animal "stellião"<sup>5</sup> que não mata com o veneno, e só entorpece a quem vê, introduzindo diversas quantidades e efeitos no ânimo; castigue V. Exa. a estes "stellionés" e negue-lhes atenção, para que o deixem obrar livre, e lhe não paralisem os sentidos, nem o ânimo. V. Exa. vai para um governo tão moderno, que é o 4º general<sup>6</sup> que o continua a criar, imite ao primeiro em tudo aquilo que achar ter sido grato ao povo, e útil ao serviço do rei e república, não altere coisa alguma com força, e nem violência, porque é preciso muito tempo, e muito jeito, para emendar costumes inveterados, ainda que sejam escandalosos. Os mesmos príncipes encontram dificuldades neste empenho: Tibério não conseguiu tirar os jogos ilícitos e públicos, introduzidos por Augusto; Galba pouco tempo reinou por querer emendar as desenvolturas de Nero, e Pértinax pouco menos de um ano empunhou o cetro por intentar reformar as tropas relaxadas por seu ante-

3. Acab, filho de Omri, sétimo rei de Israel (876/853a/C) famoso por sua impiedade; desposou Jezebel, filha de Etbaal, rei de Tiro, e, por sua influência, renegou o monoteísmo hebraico e rende culto a Baal e Astarté, divindades pagãs a que permitiu se erigissem templos em Samaria, sua capital. Em seu tempo viveram os profetas Elias e Miquéias, além de outros que fez sacrificar sempre que não predisseram conforme seus desejos ou interesses.

4. Miquéias, filho de Jemia, foi o profeta que Acab fez prender e pôr a pão e água, depois de ter sido esbafeteado em sua presença pelo falso profeta Sedequias, por lhe ter predito a derrota e o fim do rei-hado se atacasse, como o faria aliado a Josafá, rei de Judá, a cidade de Romat-Galad, capital do reino de Aram (Síria).

5. O estelião é uma espécie de lagarto que oferece, nas costas, manchas com a aparência de estrelas, de onde seu nome popular.

6. Quando, na carta, se diz que Melo e Póvoas é o quarto governante da terra, faz-se referência apenas aos que imediatamente antes dele a administraram como capitania subalterna do Estado do Grão-Pará e Maranhão, ou sejam — Luiz de Vasconcelos Lobo, Severino Faria e Gonçalo Pereira Lobato e Souza. A contar de Jerônimo de Albuquerque, seria o quadragésimo.

cessor Cômodo. Contudo, quando a razão o permite, e é preciso des-terrar abusos, e destruir costumes perniciosos, em benefício de El-Rei, da justiça e do bem comum, seja com muita prudência e moderação, que o modo vence mais do que o poder. Esta doutrina é de Aristóteles, e todos aqueles que a praticaram não se arrependem.

Em qualquer resolução que V. Exa. intentar, observe estas três coisas: prudência para deliberar, destreza para dispor, e perseverança para acabar. Não resolva V. Exa. com aceleração as dependências árduas de seu governo para que lhe não aconteça logo emendá-las; menos mal à dilatar-se para acertar com maduro conselho, que deferir com ligeireza para se arrepender com pesar sem remédio. Quando duvidar, informe-se, pergunte, e para não dar a entender o que quer obrar, figure o caso, como questão, às pessoas que o possam saber, para o informarem em termos. Também não quero dizer que por isso se sujeite V. Exa. a tudo e a todos; mas sim que ouça e pratique para resolver por si o que entender; porque a V. Exa. confiou El-Rei o governo, e não a outro. A família de V. Exa. seja a coisa mais importante e escolhida, que consigo leve, pois por ela há de V. Exa. ser amado ou aborrecido; e por ela há de ser aplaudido, ou murmurado. São os criados inimigos domésticos, quando são desleais; e companheiros estimados, quando são fiéis; se não são como devem ser, participam para fora o que sabem de dentro e depois passam a dizer dentro o que se não sonha fora, e o mais é que, como são tidos por leais e verdadeiros, acham grata atenção no que contam, prejudicando muitas vezes com mentira e inocência do acusado por vingança dos seus particulares interesses. É muito precisa a boa eleição da família que um general há de levar consigo, principalmente para a América, porque o país influí, em quase todos, o espírito da ambição e relaxação das virtudes, mortemente na da caridade, cujo desprezo abre a porta para outros muitos males e vícios.

Por mão dos criados não aceite V. Exa. petição nem requerimento, ainda que seja daquele de que V. Exa. formar o mais sólido conceito, para que não aconteça que à sombra da súplica, que vai despida de favor, se introduza a que se acompanha de empenho e de interesse. A mentira veste galas; a verdade, não estas por inocente, preza-se de andar nua; aquela, por maliciosa, procura enfeites, para parecer formosa e como os olhos se namoram do que vêm, e os ouvidos do que ouvem, em tais casos a confidência que V. Exa. fizer do criado, e a informação que ele der do requerimento que apadrinha quando não obriga que V. Exa. pela sua retidão ofenda a pureza da justiça, pode facilmente incliná-lo a favorecer o despacho, mas, para que assim não suceda (que a experiência é a melhor mestra, e o primeiro documento para o acerto) dissera a V. Exa. que mandasse fazer uma pequena caixa com abertura para as partes meterem os papéis, posta em alguma casa exterior, cuja chave V. Exa. confiará a si, para a mandar abrir, e despachar de noite, para de manhã as entregar às partes, e não receber requerimento algum por mão de pessoa sua, que não seja a própria ou procurador das partes.

Tiradas as horas de seu precioso e natural descanso dê V. Exa. audiência, todos os dias, e a todos e em qualquer ocasião que lhe queiram falar.

Das primeiras informações nunca V. Exa. se capacite, ainda que

estas venham acompanhadas de lágrimas, e a causa justificada com o sangue do próprio queixoso, porque nesta mesma figura podem enganar a V. Exa. e se a natureza deu com previdência dois ouvidos seja um para ouvir o ausente e o outro o acusador. Atenda V. Exa. e escute o aflijo que se queixa, lastimado e ofendido: console-o mais contudo não lhe defira sem plena informação, esta que seja pelo ministro, ou pessoa muito confidente, para que assim defira V. Exa. com maturidade e retidão sem que lhe fique lugar de se arrepender do que tiver obrado: com este método livre-se V. Exa. também de muitas queixas vãs e falsas de muitos que sem verdade as fazem confiados na prontidão com que alguns superiores castigam, levados da primeira acusação que se lhes faz. Quando assim suceda que a V. Exa. enganem, mande castigar o informante, e o queixoso, ainda que tenha mediado tempo, isso tanto para satisfação da justiça e de seu respeito, como para exemplo das que quiserem intentar o mesmo. Não consinta V. Exa. violência dos ricos contra os pobres; seja defensor das pessoas miseráveis, porque de ordinário os poderosos são soberbos, e pretendem destruir e desestimar os humildes; esta recomendação é das leis divinas e humanas, e sendo V. Exa. o fiel executor de ambos, como bom católico, e bom vassalo, fará nisso serviço a Deus e a El-Rei.

Toda a república se compõe de mais pobres e humildes, que de ricos e opulentos, e nestes termos, conheça antes a maior parte do povo a V. Exa. por pai, para o aclamarem defensor da piedade do que protetor das suas temeridades para se gloriarem de seu rigor. Pouco importará que se estimulem a V. Exa. não concorrer para suas violências, porque estes mesmos que agora se queixarem, conhecendo a justiça com que V. Exa. procede, logo confessarão a verdade, porque a virtude tem consigo a preeminência de se ver exaltada pelos mesmos que a perseguem e aborrecem. Há muitos casos que merecendo castigo, primeiro há de haver uma prudente admoestação repreensiva, ou pela qualidade da pessoa, ou pela natureza da culpa; esta é a ocasião em que V. Exa. há de mandar chamar o culpado e com ele somente, sem outras testemunhas, repreendê-lo, e encarregar-lhe a emenda, com segredo da correção, com tanto empenho que se revelar ou abusar do conselho, lhe será preciso castigá-lo pública e asperamente para exemplo dos mais, esta repreensão deve ser cheia de gravidade, e de palavras moderadas, porque estas infundem no réu um certo espírito de pejo para emenda, e respeito para V. Exa. a cuja autoridade em muitas ocasiões é mais eficaz a moderação com que se repreende, do que a severidade com que se castiga; o concerto de modo nas ocasiões faz uma suave harmonia e este o mando e a obediência.

Nunca V. Exa. trate mal de palavras nem ações a pessoa alguma dos seus súditos, e que lhe fazem requerimento porque o superior deve mandar castigar, que para isso tem cadeias, ferro e oficiais que lhe obedeçam: mas nunca deve injuriar com palavras e afrontas, porque os homens se são honrados sentem menos o peso dos grilhões e a privação da liberdade, que a descompostura de palavras ignominiosas, e se o não são, nenhum fruto se tira em proferir impropérios.

Quem se preocupa de suas paixões, faz-se escravo delas, e descompõe a sua própria autoridade.

Mostre-se V. Exa. em todos os momentos de paixão e de perigo, superior e inalterável, porque com os dois atributos de prudência

e valor, o temerão os seus súditos. Tenha por descrédito, como superior, provar o seu poder na fraqueza dos miseráveis pretendentes.

Só três divindades sei que pintaram os antigos com os olhos vendados, sinal de que não eram cegos: mas que eles as faziam e adoravam: há um Plutão, deus da riqueza; um Cupido, deus do amor; e uma Astréia, deusa da justiça. Negue V. Exa. culto a semelhantes divindades, e nunca consinta que se lhes erijam templos e se lhes consagrem votos pelos oficiais de El-Rei porque é prejudicial em quem governa, riqueza cega, amor cego e justiça cega.



Fernando Guilherme Tenório, é professor e coordenador da área de Técnicas de Análise Organizacional da Escola Intermericana de Administração Pública (EIAP) da Fundação Getúlio Vargas.

Fernando Guilherme Tenório

# Weber e a burocracia

*"O futuro pertence à burocracia..."*  
Max Weber

## Introdução

O fenômeno burocrático manifestou-se praticamente ao iniciar-se a divisão do trabalho<sup>1</sup> ou com o chamado 'modo de produção asiático': aqui, certas circunstâncias como falta de água que tornou necessária a irrigação, ou excesso de água, que exigiu esforços para drenar os solos inundados, fez com que surgisse a necessidade de um trabalho coordenado para atender tais situações. Porém, a teorização do fenômeno burocrático aparece em épocas relativamente recentes, iniciando-se de modo mais sistematizado ao final do século XVIII, que é quando se cria o neologismo 'burocracia'.

A expressão 'burocracia' (*bureaucratie* no original francês) deriva-se de *bureau* e este de *bure* (em latim, pano de lã). Este pano de toalha cobria a mesa na qual se despachavam os negócios oficiais passando-se a utilizar mais tarde a mesma raiz para designar qualquer móvel sobre o qual se escrevia de forma habitual; o passo seguinte foi designar com o mesmo nome o local aonde se encontrava a mesa que se utilizava para escrever.

*Bureau* deu origem a outro neologismo que foi *buraliste*, utilizado já no século XVII e passando a significar no século XVIII certas categorias concretas de empregados que atuavam tanto a nível de Governo quanto a nível de empresa privada. É no século XIX entretanto que o fenômeno burocrático passa a ser objeto de análise mais sistematizada. Tal análise partiu de dois grandes movimentos políticos da época — o liberalismo e o marxismo, que apesar de serem proposições opostas, criticam asperamente o Estado, isto é, a burocracia.

No entanto, é Max Weber o teórico que, já no século XIX, ten-

<sup>1</sup> "Sobre o princípio que deu origem a divisão do trabalho. Esta divisão do trabalho, da qual derivam tantas vantagens, não foi originariamente provocada pelo gênio humano, prevendo com intencionalidade a riqueza que ela viria proporcionar. Foi a consequência necessária, se bem que lenta e gradual, de uma determinada tendência da natureza humana que tem como objetivo uma utilidade menos extensiva: a tendência para negociar e trocar uma coisa por outra.

... a troca nos permite obter uns dos outros a maior parte dos serviços recíprocos de que necessitamos; foi ainda essa propensão para a troca que originariamente provocou a divisão do trabalho". SMITH, Adam. *Investigações sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. *Os Pensadores*, São Paulo, Abril Cultural, v. 28, livro I, cap. II, 1973.

tará explicar e desenvolver de maneira imparcial o pensamento burocrático. Surgirá também a melhor definição da expressão burocracia: *estrutura de poder hierarquizada* segundo a qual certos indivíduos — os burocratas — participam ou executam as decisões de uma *organização* (seja pública ou privada), graças à sua qualidade de manipuladores de um determinado *sistema de gestão*, chamado burocrático. Assim, a palavra 'burocracia' refere-se em uma primeira aproximação a três fenômenos distintos: estrutura de poder, sistema de gestão e grupo social, cada um dos quais podendo ser analisado por enfoques ou disciplinas diferentes. Tal circunstância, agravada pelo fato que nem todos os autores têm consciência da complexidade do objeto observado, explica a desarticulação bibliográfica existente em torno do assunto.

Normalmente, tem-se a sensação de que a literatura a respeito do fenômeno burocrático trata de fenômenos completamente distintos, o que nos leva a perguntar até que ponto é lícito falar de burocracia no singular e não de burocracias no plural, já que tantas são as perspectivas científicas que apareceram sobre o tema. E mais ainda, não faltam autores que vêem na burocracia o centro que polariza e dota de coerência a civilização de nosso dia, chama-la significativamente de civilização burocrática, já que acreditam que a tendência a organizar ou a colaborar de forma interdependente é inerente à natureza humana. Hoje, portanto, a atividade organizada variaria dentro de um contínuo que vai desde os grupos não formais, *ad-hoc*, até as organizações formais e altamente estruturadas.

Entretanto, essa possível desarticulação bibliográfica não impede que o estudo do pensamento burocrático — quer dizer, a determinação de um quadro referencial anterior à análise de qualquer fenômeno burocrático — deixe de ser imprescindível. Graças a ele pode-se dar sentido a uma realidade universal que é desconhecida em seu caráter global, posto que, como dissemos acima, os estudos são atomizados resultando, portanto, contraditórios.

### *Antiburocratismos*

A maior parte das obras dedicadas ao estudo da burocracia estão presididas por uma inequívoca mentalidade crítica, ou seja, são antiburocráticas. Essas atitudes coincidem ademais com o pensamento do homem da rua ou contribuinte normalmente insatisfeito — quando não decididamente inimigo — dos burocratas e do que eles representam. Atitude muitas vezes compreensível, dada a proverbial ineficiência da administração pública e, sobretudo, dos modos autoritários ou patológicos<sup>2</sup> que adotam os burocratas ao relacionarem-se com o cidadão a quem aborrecem com exigências freqüentemente carentes de sentido.

A que se deverá então a literatura antiburocrática? À simples contaminação da mentalidade popular? Ao ressentimento pessoal de alguns indivíduos dos quais a burocracia despojou dos privilégios, fazendo-os sentir o peso da igualdade, isto é, da impessoalidade preconizada pelo sistema burocrático? Evidentemente que não, ainda que em algumas ocasiões tal situação ocorra. Porém, o que realmente acontece é que, desde o primeiro momento, os autores têm compreendido que a burocracia é um fenômeno de importante

2. THOMPSON, Victor A. *Moderna organização*. Rio de Janeiro, USAID, 1967. Cap. VIII, p.143-66

transcendência política e social e que, como tal, por ser um fenômeno social, presta-se a observações de natureza variada e estudos ideologicamente contraditórios.

Apesar da anterioridade do fenômeno burocrático é fato que somente a partir do século XIX passa a se produzir ampla literatura a respeito. Foram dois os juízos de valor político que orientaram o estudo do pensamento burocrático: os liberais por um lado, combatendo a burocracia por entenderem as atividades estatais como uma ameaça frente à sociedade civil, e os marxistas por outro, desenvolvendo a idéia de que a burocracia está a serviço do Estado burguês. Entretanto, não é através da perspectiva do liberalismo ou do marxismo que devemos iniciar o estudo do pensamento burocrático, pois foi já a partir do século XVIII que se iniciou o processo de formação do Estado burocrático prussiano (*Beamtenstaat*), sob o reinado de Frederico Guilherme I (1713-1740), com características peculiares que caracterizaram de forma contundente o fenômeno burocrático; não esquecer também que no começo do período Sung (960 d.C.) o mesmo fenômeno já era realidade na China. Apesar de reconhecermos a importância desses antecedentes históricos, o nosso trabalho focalizará somente o liberalismo e o marxismo dado que nossa proposta de trabalho é a de apresentar essas duas principais ideologias antiburocráticas. Posteriormente desenvolveremos o 'tipo ideal' weberiano de burocracia, que acreditamos ser de caráter universal e onde podemos encontrar características marcantes do modelo de Estado burocrático chinês e prussiano.

### *Abordagem liberal*

Sob o ponto de vista liberal, os autores, enquanto políticos liberais e apoiados em argumentos políticos e econômicos, reprovam o Estado não-liberal, isto é, aquele que se deixou dominar por burocratas que, abandonando os critérios liberais, atuam com sistemas diferentes de gestão. Ademais o burocrata, segundo o mesmo juízo, fomenta essa tendência: o Estado intervencionista (antiliberlal) fomenta a burocracia, e a burocracia fomenta, por sua vez, o intervencionismo. Tal quadro contrariava as idéias do primeiro ideólogo do liberalismo econômico, Adam Smith (1723-90) 3.

Frente então ao intervencionismo estatal, os liberais exigem que os negócios públicos estejam nas mãos de leigos e não de burocratas profissionais, já que assim não só se libera a sociedade do intervencionismo estatal mas tem-se a segurança de que esses leigos — ainda que seja pelo simples fato de não dominarem as técnicas burocráticas de gestão — atuarão de acordo com os sistemas liberais, isto é, inibindo o Estado em favor da sociedade civil.

O liberalismo, enquanto ideologia política, vai encontrar em John Stuart Mill (1808-73), um defensor férreo do não-intervencionismo estatal. Em sua obra política mais importante, *Da liberdade*<sup>4</sup>, diz textualmente Mill:

"As objeções à interferência do governo, quando não chegam a implicar em infração da liberdade, podem ser de três espécies: A primeira é quando o que há a fazer provavelmente o farão melhor os indivíduos do que o governo.

... Este princípio condena as interferências, outrora tão comuns, da legislação ou de funcionários do governo, nos processos correntes da indústria...

3. SMITH, Adam. *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. Os Pensadores*. São Paulo, Abril Cultural, 1973.

4. MILL, John Stuart. *Da liberdade*. São Paulo, IBRASA, 1963. Cap. V, p. 123-5.

A segunda objeção... Em muitos casos, embora os indivíduos talvez não realizem tão bem o que se tem em vista, como os funcionários do governo, seria de desejar que o fizessem aqueles, de preferência a estes, como elemento da própria educação mental...

A terceira razão, a mais convincente de todas, no sentido de limitar-se a interferência governamental, refere-se ao grande mal de acrescer-lhe o poder sem necessidade. Cada função que se acrescenta às que o governo já exerce provoca maior difusão da influência que lhe cabe sobre esperanças e temores, convertendo, cada vez mais, a parte ativa e ambiciosa do público em parasitos do poder público, ou de qualquer partido que aspire ao poder..."

Portanto, sob o ponto de vista político, os liberais opõem o Estado à sociedade, desenvolvendo a idéia de que a gestão burocrática desencoraja o processo democrático ou a aprendizagem do dito processo.

### Abordagem marxista

Da mesma forma que o liberalismo condena a interferência do Estado na sociedade, os marxistas também o fazem, claro que não de maneira similar. Karl Marx (1818-94), criticando os *Princípios de filosofia do direito* de G.W.F. Hegel (1770-1831), refuta a tese hegeliana segundo a qual a burocracia exerce uma função mediadora entre os diversos grupos sociais, agindo desse modo como 'classe universal' no interesse de todos. Segundo Marx, a burocracia encorajava oligarquicamente as divisões políticas indispensáveis à sua própria sobrevivência, perseguindo portanto seus próprios fins em detrimento dos fins da comunidade. Apesar de que, quando Hegel em 1821 publicou os *Princípios*, estabeleceu o funcionamento do Estado onde o recrutamento dos funcionários, que estariam encarregados de decidir o interesse geral, seria feito em função de suas competências e não por imposição de forças oligárquicas.

Continuando sua crítica à filosofia do direito de Hegel, Marx dizia:

"O espírito geral da burocracia é o segredo oficial, o mistério suscitado dentro da própria burocracia pela hierarquia e mantido no lado de fora como uma corporação fechada. Conduzir os negócios do Estado em público, mesmo a consciência política, parece assim para a burocracia como alta traição contra o mistério. A autoridade é, portanto, o princípio de seu conhecimento, e a deificação do autoritarismo é seu credo... dentro da burocracia o espiritualismo se torna um materialismo crasso, o materialismo da obediência passiva, da fé na autoridade, do mecanismo das atividades rigidamente formais, princípios, pontos de vista e tradições fixos... O burocrata vê o mundo como um mero objeto a ser dirigido por ele."<sup>5</sup>

Para Marx, a dominação burocrática da sociedade numa economia capitalista é também uma expressão da alienação, um complemento necessário à dominação do capital sobre a força de trabalho do homem na qual relações sociais se tornam relações das coisas; o modo burocrático de gestão reflete a disciplina e o rigor associado à arregimentação capitalista do trabalho, uma administração repressiva e desumanizada dos homens como 'coisas'.

Portanto, da mesma maneira que a hostilidade dos liberais frente ao Estado intervencionista traduz-se em hostilidade frente à

5. In SWINGEWOOD, Alam. *Marx e a teoria social moderna*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. p. 178-9.

burocracia, os marxistas, por razões exatamente contrárias às dos liberais, se declaram contra a burocracia, enquanto esta é servidora do Estado burguês. Dito com outras palavras: se rechaça a burocracia por entender que potencia um Estado cuja orientação contradiz as pautas políticas marxistas. Isto é, o Estado burguês, para consolidar sua dominação classista, precisa de uma burocracia; o Estado operário, por outro lado, movido por outras pautas de conduta política, já não precisaria do instrumento burocrático e de seu correspondente sistema de gestão.

Dessa maneira, o destino do Estado estaria intimamente unido ao da burocracia. Ao menos, assim o vêem, ainda que por motivos diferentes, os liberais e os marxistas. Porém se isto é certo, não é a proposição inversa, ou seja, que não seria lícito afirmar que a burocracia está indiscutivelmente unida ao Estado burguês e somente a ele. A melhor prova disso é o que acontece nos chamados 'estados socialistas' de hoje, onde a burocracia atua com grande vigor talvez até impedindo a consolidação do estado socialista ideal preconizado pelos doutrinários.

A crítica antiburocrática é consequência de sua identificação com o Estado, que é, no fundo, o que se combate. A burocracia assume o papel de 'bode expiatório' dos pecados que comete o Estado que fica por cima de todas as críticas. O Estado capitalista é 'perfeito' e seus erros notórios não são imputáveis a ele, mas sim à burocracia imperfeita que a ele serve. E a crítica antiburocrática dos autores marxistas não ortodoxos está dirigida ao fato de o Estado não ser socialista mas sim burocrático. Tal crítica é pois uma crítica ao chamado socialismo estatal.

Por sua parte, os marxistas ortodoxos ou oficiais também dirigem duras críticas à burocracia, ainda que com um sentido totalmente diferente. Para eles a burocracia, como em determinados setores capitalistas, serve de tela protetora das intangíveis instituições políticas, fazendo-se responsável exclusiva pelas deficiências dos sistemas que não podem dissimular. O Estado e a linha política não são nunca culpados. Os defeitos provêm dos burocratas executores, estes expostos a degolas periódicas, em sua condição de tais, para salvar a imunidade dos dirigentes políticos. Assim, a crítica antiburocrática não somente é lícita como também, em algumas ocasiões, fomentada, já que graças a ela encontra para o mal-estar popular uma saída — considerada psicologicamente recomendável — que não põe em perigo a *Nomeklatura* no dizer do professor Mikhail Voslenki em livro já editado em alemão e francês. A prática disso pode ser identificada quando o presidente e secretário-geral do PC da URSS, Leonid Brejnev, criticou energicamente a falta de competência dos administradores das empresas estatais, acusando-os de burocratismo, insensibilidade e arrogância, relacionando o fato à falta de abastecimento de gêneros de primeira necessidade à população russa.

### *O 'tipo ideal' weberiano*

Visualizar o pensamento burocrático através da ótica liberal ou marxista é estabelecer a análise entre dois pólos excluidentes. Entretanto, preenchendo as lacunas entre os dois extremos coexistem disciplinas, notadamente aquelas dedicadas ao estudo dos fenômenos sociais nas suas distintas manifestações, e que têm como

objeto de estudo aspectos da burocracia. Dizemos aspectos já que, na realidade, é a perspectiva de cada uma dessas áreas do conhecimento humano parte de um dado sistema burocrático. O resultado tem sido uma imagem caleidoscópica da burocracia: não há como precisar se se trata de um só ou de vários objetos de estudo, o que pode produzir, indubitavelmente, resultados muito variados segundo a metodologia usada. A burocracia de que fala John Stuart Mill é a mesma de Robert Michels ou de Nicos Poulantzas? Eles somente partem da constatação de um fenômeno real, a burocracia. Não há a preocupação em saber se o conteúdo desse fenômeno coincide ou não com o dos outros autores. Alguns procederam de outra maneira. O caso mais conhecido é o de Max Weber que procura adotar uma atitude metodológica neutra, tentando eliminar assim de sua obra os juízos de valor ou ideológicos no estudo do fenômeno burocrático.

Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão, concebe a sociologia como 'a captação da relação de sentido' da ação humana. Em outras palavras, conhecer um fenômeno social (o fenômeno burocrático por exemplo) seria extrair o conteúdo simbólico da ação ou ações que o configuram. Por ação, Weber entende "aquele cujo sentido pensado pelo sujeito ou sujeitos é referido ao comportamento dos outros, orientando-se por ele o seu comportamento".

O método compreensivo, defendido por Max Weber, consiste em entender o sentido que as ações de um indivíduo contém e não apenas o aspecto exterior dessas ações. Para se captar então essas ações, Weber defendeu a utilização dos chamados 'tipos ideais' em rejeição à máxima positivista de que as metodologias da ciência natural e social são idênticas; a ciência social se preocupa mais com elementos subjetivos, fenômenos 'ideais'.

O 'tipo ideal', segundo Max Weber, expõe como se desenvolveria uma forma particular de ação social se o fizesse racionalmente em direção a um fim e se fosse orientada de forma a atingir um e somente um fim. Assim, o 'tipo ideal' não descreveria um curso concreto de ação, mas um desenvolvimento normativamente ideal, isto é, um curso de ação teoricamente possível. O 'tipo ideal' é um conceito vazio de conteúdo real pois ele depura as propriedades dos fenômenos reais desencarnando-os pela análise, para depois reconstruí-los. Por conseguinte, o 'tipo ideal' não constitui nem uma hipótese nem uma proposição e, assim, não pode ser falso nem verdadeiro, porém válido ou não válido, de acordo com sua utilidade para a compreensão significativa dos acontecimentos estudados pelo investigador.

O 'tipo ideal', portanto, não é uma descrição de um fenômeno específico, mas uma construção que pode ser feita a partir das propriedades essenciais desse fenômeno integradas em um só modelo. Os elementos usados para elaborar esse modelo ideal são abstraídos de fontes diversas — períodos históricos diferentes e específicos. O modelo ideal de burocracia por exemplo, foi construído por Weber a partir de elementos comuns encontrados nas burocracias das sociedades feudal e capitalista; o método consistiu em comparar o tipo ideal de burocracia com uma forma real historicamente específica.

A operacionalização do 'tipo ideal' pode ser feita de dois modos. O primeiro é o de fazer o contraste entre os fatos da realidade estudada e o modelo ideal. O segundo consiste na elaboração de hipóteses que possam explicar o fenômeno estudado. Por exemplo, para explicar a entropia no sistema de comunicação em uma organização qualquer, seria possível supor, em primeiro lugar, como funciona o processo de comunicação sem qualquer variável subjetiva, ou seja, a comunicação fluindo dentro das pautas de racionalidade estabelecidas formalmente. Feita esta abstração, se introduz hipoteticamente conteúdos subjetivos para aí encontrar a possível disfuncionalidade no sistema de comunicação.

Neste exemplo verificamos então que o 'tipo ideal' weberiano é exercitado com duas variáveis — a racionalidade e a irracionalidade, onde a racionalidade, segundo Weber, é também dependente de duas condições. Uma ação seria racional, em primeiro lugar, na medida em que fosse orientada para um objetivo claramente definido; e uma ação seria racional, em segundo lugar, quando os meios escolhidos e utilizados para atingir os objetivos propostos fossem os mais adequados para aquela racionalidade.

Então, para se compreender uma determinada ação burocrática, o pensamento weberiano torna-se indispensável. Para tanto, é necessário conhecer o 'tipo ideal' de burocracia que originou-se dos três tipos ideais de autoridade estabelecidos por Weber: autoridade tradicional, autoridade carismática e autoridade burocrática; cada categoria dessas correspondendo também a um tipo ideal de sociedade: tradicional, carismática, racional ou burocrática.

- Autoridade tradicional, a legitimação do poder provém do passado e se baseia no costume de se fazer as coisas.
- Autoridade carismática, o líder justifica a sua autoridade por meio de sua capacidade. A organização administrativa desse tipo é instável e indeterminada.
- Autoridade legal ou racional, as leis são obedecidas e estabelecidas através de procedimento legitimado. A organização administrativa correspondente é a burocrática, que se caracteriza na aceitação das leis e na ordem legal.

As características do 'tipo ideal' de burocracia weberiano são as seguintes:

- tarefas orientadas por normas escritas;
- sistematização da divisão do trabalho;
- cargos estabelecidos de forma hierarquizada;
- regras e normas técnicas fixadas para o desempenho de cada cargo;
- seleção de pessoal feita através do sistema de mérito;
- separação entre propriedade e administração;
- necessidade de recursos livres de controles externos para garantir a liberdade da organização;
- profissionalização dos participantes; e
- previsibilidade do comportamento dos seus membros.

A descrição weberiana de burocracia é por conseguinte perfeita já que define o fenômeno burocrático e ao mesmo tempo diz o que ele não é. Essa atitude constitui, junto com a intencionalidade na eliminação dos juízos de valor, sua grande colaboração ao tema.

A validade do 'tipo ideal' de burocracia foi objeto de análise por parte de diversos autores. Tal análise foi realizada partindo-se muitas vezes de realidades e metodologias distintas. Naturalmente não foi aceito por todos, na medida que tais enfoques, em confronto com o 'tipo ideal', não refletiam com exatidão o fenômeno real estudado. A partir desse momento passa a existir por um lado a burocracia weberiana e por outro o que não é burocracia, esquecendo-se com isso que a preocupação de Max Weber foi a de elaborar uma ação 'objetivamente possível'. Tal perspectiva é referencial no sentido de que encontraremos, sempre, em qualquer que seja o ambiente em que atuemos, a predominância de grupos secundários formalizados, onde as características do modelo weberiano serão encontradas com maior ou menor rigor. Textualmente assim Weber referiu-se ao caráter universal do fenômeno burocrático:

"... O Estado democrático, assim como o Estado absoluto, elimina a administração feudal, patrimonial, patrícia, ou de outros dignitários que exercem o poder de forma honorária ou hereditária, e a substitui por funcionários civis. São estes que tomam as decisões sobre todos os nossos problemas e necessidades diárias... A mesma tendência burocrática predomina nas grandes empresas privadas de nossa época, na razão direta de seu tamanho, isto é, quanto maior for a empresa, maior será a burocracia que a envolve..."

É simplesmente ridículo que nossos literatos creiam que o trabalho não manual no escritório privado é diferente, um mínimo que seja, do trabalho numa repartição pública. Ambos são basicamente idênticos."<sup>6</sup>

Conceituações outras foram estabelecidas para divulgar a existência do mesmo fenômeno. No entanto, podemos dizer que não há uma burocracia típica, mas diferentes burocracias que correspondem a realidades históricas e sociais distintas. Diante da realidade organizacional de um país em desenvolvimento relativo, por exemplo, não temos de preocupar-nos se aquela realidade se ajusta ou não ao modelo organizacional de um país desenvolvido. Tanto em uma situação como na outra o que existe são sistemas burocratizados. Seriam então fenômenos distintos? Diferentes, claro, porém não originais: há um fundo comum, um 'tipo ideal', que depende de exigências sociais diferentes. Cada sociedade estuda ou tem problemas e respostas diferentes. Entretanto, todas são, por assim dizer, respostas burocráticas ou provocadas em sistemas burocratizados.

Isso posto, carece de sentido que nosso objeto de estudo — os sistemas sociais organizados — sejam vistos de modo atomizado ou parcializado. Do mesmo modo não será indiferente a procedência acadêmica dos autores e suas perspectivas científicas. Pois onde existir interesse em identificar ou explicar situações cujo fenômeno social será operacionalizado sob um sistema racional de decisões, podemos dizer que há interesse pela burocracia ou de estudo do pensamento burocrático.

### *As contradições da burocracia; conclusão*

A burocracia é um lugar de contradições e para concluirmos nada melhor do que apresentando possíveis paradoxos em seu movimento do ideal à prática.

6. WEBER, Max. *Ensaios de sociologia e outros escritos. Os Pensadores*, São Paulo, Abril Cultural, v. 37, p. 22-3, 1973.

O fenômeno burocrático convive com aspectos dos mais contrastados. É ao mesmo tempo a encarnação do bem e do mal, da eficiência e da ineficiência, da liberdade e do autoritarismo. No entanto, quando se contempla sem preconceitos a realidade, todas essas contradições parecem lógicas e ainda necessárias. A razão fundamenta-se no fato de a burocracia ser um fenômeno social, onde fatores incidentes podem produzir consequências diferentes e inclusive opostas. A ambigüidade é, pois, nota essencial da burocracia. Há que se considerar tal fato sob pena de abordar unilateralmente um fenômeno necessariamente interdisciplinar e universal.

Nesta conclusão relacionaremos três contradições inerentes à burocracia, sem com isso esgotarmos o elemento essencial de qualquer momento social. A primeira é que a organização burocrática surge sempre objetivando alcançar eficiência técnica. Isso, efetivamente, ocorre; porém não há como evitar que o tempo degenera técnicas burocráticas em rotinas disfuncionais. A técnica burocrática alcança desta maneira dois efeitos contrários: a eficiência e a ineficiência. Dizendo de outra maneira, a burocracia é um modo de gestão mais eficiente do que os anteriormente conhecidos (tradicional e carismático) não evitando contudo, por si mesma, a ineficiência.

A segunda é a de que a burocracia tem tido sempre um significado político: alguns indivíduos se servem dela para afirmar-se no poder. E, no entanto, a burocracia tende a abandonar sua condição instrumental e a apoderar-se diretamente do poder, suplantando às vezes o próprio dirigente.

A terceira contradição é a de que o burocrata é idealmente, um servidor que carece de interesses pessoais, consagrado que está ao serviço da burocracia ou da coletividade. Não obstante, os cargos burocráticos são ao mesmo tempo o meio de vida do burocrata e o meio também para desviar as energias organizacionais em proveito próprio.

Tais contradições são consequência da complexa estrutura burocrática. Normalmente se fala da burocracia como um bloco, e do burocrata como um tipo social homogêneo, quando na realidade esse possível bloco é constituído de elementos heterogêneos, freqüentemente opostos entre si por razão de interesses divergentes. Sem esquecer das diferenças resultantes das variedades históricas, culturais e funcionais não só da própria estrutura burocrática, como da própria sociedade onde está inserida.

Portanto, não é a burocracia o elemento exclusivamente distorcido de nossa sociedade. É a sociedade ou aqueles que a compõem ou dirigem que a deformam. Tal afirmação fica mais patente se, ao discutir um dado fenômeno burocrático, tivermos a mesma preocupação que teve Max Weber de desenvolver nossos estudos a partir de um marco referencial que globalize de modo 'ideal' características e padrões de estruturas racionalmente organizadas. E que aceitemos suas contradições como elemento motivador de nova proposição organizacional. Proposição que deverá estar dependente não apenas de uma só teoria do fenômeno burocrático, mas também integrar as diversas teorias sabendo no entanto que a boa proposição de hoje não o será amanhã.

Por fim, diremos que o objetivo desse texto, apesar de o título

levar o leitor a assim pensar, não foi o de perpetuar nem engrandecer o papel que tem Max Weber nas chamadas ciências sociais. Tentou-se mostrar em pouco espaço o quanto 'ridículo' (palavra do próprio Weber) ficam aqueles autores, professores ou técnicos que, divulgando ou exercitando parcialmente o estudo da burocracia, deseducam leitores, estudantes ou clientes. Deseducam por não estarem aptos conceitualmente no que se refere ao fenômeno burocrático. Quando dizemos aptos conceitualmente, não é no sentido de estudar o fenômeno burocrático apenas com a ótica weberiana. A nossa idéia básica é a de que devemos estudar a burocracia e suas manifestações, partindo das diferentes concepções que a ela se reportam. Daí porque iniciamos focalizando, sem esgotar, as perspectivas liberal e marxista. A preocupação de centrar em Max Weber foi somente a de, por aceitarmos seu modelo como referencial, darmos um caráter mais científico ou imparcial ao tema burocracia. Sem descartar a hipótese de que a neutralidade do conhecimento e sua prática é dependente de conteúdo ideológico.

## Bibliografia

1. CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
2. CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1979, v.2., p. 7-55.
3. CROZIER, Michel. Subdesenvolvimento, administração e burocracia. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 3(9): 117-34, out./dez. 1963.
4. \_\_\_\_\_. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, s.d.
5. DESSLER, Gary. *Organización y administración, enfoque situacional*. Madrid, Editorial Dossat, 1979. p. 30-4.
6. ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo, Pioneira, 1972. Cap. V, p. 81-92.
7. LAPASSADE, Georges. *Grupos, organizaciones y instituciones*. La transformación de la burocracia. Barcelona, Granica Editor, 1977. Cap. III, p. 107-212.
8. \_\_\_\_\_. *Las nociones de estructuras y génesis*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1975. p. 91-112.
9. MCGUIRE, Joseph W. *Teorías del comportamiento empresario*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1974. Cap. II, p. 35-6.
10. MICHELS, Robert. *Los partidos políticos* — un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. 2. ed. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1972. v.I e II.
11. MOTTA, Fernando C. Prestes. As organizações burocráticas e a sociedade. *Educação e Sociedade*, São Paulo, Cortez & Moraes/CEDES, 1(4):63-78, set. 1979.
12. \_\_\_\_\_. *Teoria geral da administração* — uma introdução. 7. ed. São Paulo, Pioneira, 1979. Cap. 4, p. 53-72.
13. MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo, Brasiliense, 1980. Introdução p. 9-14; Cap. I, p. 15-55; Cap. V p. 167-98; Cap. VI, p. 199-221; Cap. VII, p. 222-41; Cap. X, p. 295-310.
14. NOUGUEIRA, Marco Aurélio. Max Weber: a burocracia e as armadilhas da razão. In: *TEMAS de ciências humanas*, São Paulo, Editorial Grijalbo, 1977. n. 1.

15. POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales*. Barcelona, s. ed. 1972.
16. SCOTT, William G. & MITCHELL, Terence R. *Sociología de la organización*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1978. p. 7-8.
17. SEXTON, William P. *Teorías de la organización*. México, Editorial Trillas, 1977. Cap. 3, p. 51-6.
18. SILVA, Mario Martínez et alii. *Dicionário de política y administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias, Políticas y Administración Pública, s.d. p. 179-202.
19. SWINGEWOOD, Alan. *Marx e a teoria social moderna*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. p. 64-8.
20. TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo, Ática, 1974. Cap. I, p. 21-57; Cap. III, IV e V, p. 93-219.
21. WEBER, Max. *Ensaios de sociología*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971. Cap. III, p. 68-73; Cap. VIII, p. 229-82.



João Felicio Scárdua, economista, é o secretário de Modernização Administrativa do MEC.

João Felicio Scárdua

# O MEC e a reforma administrativa

## Um Ministério em processo de transformação

O atual Ministério da Educação e Cultura tem suas origens no decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, quando foi criada "uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública". A 5 de janeiro do ano seguinte, através do decreto nº 19.560, foi aprovado o regulamento que organizava a "Secretaria de Estado do Ministério da Educação e Saúde Pública", para a qual já haviam sido criados serviços e transferidas repartições, estas pertencentes até então ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, por intermédio dos decretos nº 19.444, de 1º de dezembro, e nº 19.518, de 22 de dezembro de 1930, respectivamente.

Seis anos depois, pela lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, o Ministério da Educação e Saúde Pública passou a denominar-se Ministério da Educação e Saúde, no qual a estrutura básica do Departamento Nacional de Educação aparece com uma significativa amplitude, cobrindo praticamente todas as áreas de ensino.

Nove anos após, em 2 de janeiro de 1946 (decreto-lei nº 8.535), processaram-se alterações na estrutura das divisões organizadas em 1937, que passaram à condição de diretorias subordinadas diretamente ao ministro de Estado.

A denominação de Ministério da Educação e Cultura surge em 1953, quase 23 anos depois de sua criação e sete anos após a última alteração organizacional, em decorrência da criação do Ministério da Saúde (lei nº 1920, de 25 de julho de 1953).

Em 1967, com a promulgação do decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro, a área de competência do Ministério da Educação e Cultura foi estabelecida em termos precisos; como consequência passaram a integrar a estrutura básica do Ministério todos os estabelecimentos de ensino mantidos pelo Ministério da Agricultura (decreto nº 60.731, de 19 de maio de 1967).

Foi iniciada em 1970, a partir das disposições sobre a sua or-

ganização administrativa contidas no decreto nº 66.967, de 27 de julho, uma profunda reforma estrutural foi conduzida e aprovada, três anos mais tarde, através do decreto nº 72.614, de 15 de agosto de 1973.

Em 1978, a menos de cinco anos dessa reforma, a estrutura básica do MEC foi novamente alterada, em amplitude e profundidade significativas (decreto nº 81.454, de 17 de março de 1978).

Finalmente, em 25 de março de 1981 (três anos e oito dias depois de aprovada a última reforma de estrutura básica e período durante o qual foram baixados uma portaria ministerial, dispondo sobre a implantação da organização prevista no decreto-lei nº 81.454/78, e cinco leis e três decretos, transformando ou criando unidades não previstas na estrutura básica anteriormente aprovada) o decreto nº 85.843 estabelece que o Ministério da Educação e Cultura "será objeto de ampla reorganização administrativa".

Este breve histórico mostra que os intervalos entre uma e outra alteração de estrutura e organização do MEC têm sido, com uma única exceção, inferiores a sete anos; e que, a partir de seu desmembramento, em 1953, eles assumem valores cada vez menores, alcançando a incrível marca de três anos para o último intervalo — que se esgotou, inclusive, antes que a implantação da nova estrutura, aprovada em 1978, tivesse sido concluída.

A atual administração do MEC não desconhece esses dados. As reflexões sobre o processo de reorganização em curso têm procurado identificar as suas causas, explicá-las o suficiente e, principalmente, apreender o sentido das forças que têm conduzido esse processo ao longo do tempo — tendo em vista evitar que, em futuro próximo, outra intervenção global sobre a estrutura se torne necessária.

Desse modo, estão na ordem do dia questões como o sentido, o significado, os objetivos, a amplitude e profundidade, e, principalmente, as medidas necessárias para incorporar à vida do MEC os mecanismos necessários para que o processo adquira fôrtes de perpetuidade, nesse caso desobrigando a instituição de constantes violentações à sua ordem normal de vida.

### *A questão da identidade*

Acima de todas essas questões paira, no entanto, a preocupação com a investigação e a explicação de qual seja, efetivamente, a identidade do MEC. É o conhecimento dessa identidade que irá indicar, para os agentes de modernização administrativa que hoje conduzem esse novo esforço, as respostas a indagações do tipo: qual é, exatamente, o papel do Ministério da Educação e Cultura e que funções deve ele desempenhar? Como sua ação deve ser desenvolvida e qual a melhor estrutura de divisão e de organização do trabalho para o MEC?

Qualquer solução para questões dessa ordem depende de decisões articuladas, de um lado com relação ao que se poderá entender como sendo a 'identidade do MEC'; de outro, com relação à rationalidade organizacional a partir da qual aquela identidade se refletirá.

Esse é o conflito diante do qual se debatem todos os técnicos que trabalham nesse campo de atividades. O que buscar primeiro? A definição de identidade, a partir do que se pode, com segurança, precisar melhor que tipo de divisão do trabalho é adequada ao tratamento dos recursos institucionais? Ou a racionalidade organizacional e administrativa, que abre caminho para uma reflexão maior sobre a identidade da instituição?

No caso específico do MEC, a questão — e o dilema — tem contornos definidos e, em alguns aspectos, até mesmo graves. Parece não haver dúvidas de que há uma crise de identidade, na qual todos nós estamos mergulhados: apenas potencial, em alguns casos; latente, em outros; em muitos, emergentes; e, pairando aqui e ali, é possível precisar as suas manifestações mais concretas. Por outro lado, decorrência ou causa disso, há evidentes sinais de que a estrutura básica atual não corresponde às reais necessidades das 'missões' que o MEC deve cumprir e nem admite que a gestão dos negócios afetos à pasta possa ser praticada segundo padrões adequados de eficiência e eficácia.

Voltando um pouco as atenções para a década de 1970, verifica-se que o MEC passou por ela praticamente em processo de reforma. Ainda em 1970 foi definida para ele uma nova organização (decreto nº 66.967, de 27 de julho), cuja estrutura correspondente sofreu alterações sancionadas, três anos depois, através do decreto nº 72.614, de 15 de agosto de 1973.

Esse primeiro grande processo de revisão organizacional foi conduzido a partir de duas referências básicas: os dispositivos da reforma do ensino (Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961) e da reforma administrativa (decreto-lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967); o primeiro dando uma nova dimensão à educação brasileira e o segundo propondo uma nova filosofia e definindo novos princípios sobre os quais a ação administrativa do Estado seria alicerçada.

A proposta de estrutura aprovada guardava relação com esses mandamentos — não tão recentes, mas com peso suficiente para orientar a busca de uma flexibilidade e leveza suficientemente compatíveis.

Mal concluídos os trabalhos de elaboração das normas que regulariam o funcionamento dessa nova estrutura, outra vez entrou o Ministério em processo de reforma, já não mais buscando uma adequação funcional (segundo objetivos e competências definidas em leis ou planos), senão uma adequação puramente administrativa, contingenciada a partir dos regramentos interpostos pelo DASP ao definir e regulamentar o novo Plano de Classificação de Cargos no serviço público federal.

A reestruturação iniciada em 1970 e concluída em 1973 foi definida dentro de padrões elásticos, permitindo, a partir de uma configuração geral, arranjos os mais variados, tanto no tempo como no espaço, tanto no permanente quanto no conjuntural — obedecendo, em linhas gerais, aos postulados da legislação de ensino e da reforma administrativa. No entanto, antes mesmo que testes e avaliações pudessem ser feitos, tornou-se imperiosa, a partir de 1974, a revisão daqueles padrões, de tal forma que a es-

trutura pudesse habilitar-se aos cargos e funções do Plano de Classificação de Cargos — e, isso, necessariamente, sob pena de que a competitividade do Ministério diante dos processos de recrutamento e manutenção de pessoal ficasse seriamente comprometida ou irremediavelmente prejudicada.

O período 74/78 é marcado por estudos e negociações profundamente dirigidas pela busca de soluções que pudessem satisfazer às necessidades de manutenção, e em alguns casos de expansão, de seu quadro de pessoal. As preocupações com a funcionalidade e racionalidade deixaram de presidir as decisões, cedendo lugar à busca de arranjos estruturais capazes de suprir a grande necessidade de renovação e atualização de quadros de pessoal altamente qualificado.

É nesse período que, sem capacidade de recrutamento dentro das regras de jogo estabelecidas em 73/74 (estrutura leve e flexível, de um lado, e rígidas regras para provimento de cargos, de outro), começaram a ser criados mecanismos os mais variados de recrutamento (tabelas especiais, contratações através de convênios e outros menos importantes).

O período seguinte (79/80) foi marcado por uma radical mudança de prioridades: a preponderância dos debates desloca-se do campo das ações educativas para o das ações culturais e do campo das ações escolares para o das ações comunitárias — sem que a cultura organizacional do MEC estivesse preparada para isso.

Nesse sentido, é suficiente observar que o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD), estabelecido para vigir no período 1980/1985, é uma proposta de cunho e conteúdo totalmente diversos daqueles com os quais o Ministério conviveu nos dez anos anteriores — todos eles de caráter centralizador, direutivo e orientado para ações através dos mecanismos convencionais e conservadores. Instala-se, nesse momento, um hiato entre o 'discurso' e o 'recurso': de um lado, um Plano que contém as sementes de um processo educativo atrelado ao cultural, lançadas para uma sociedade colocada diante de um processo de abertura política; e, de outro, uma estrutura em crise de identidade funcional e administrativa, presa a valores do passado e a contingenciamentos normativos decorrentes de uma postura administrativa centralizada, meritocrática e autoritária, reguladora de praticamente todos os aspectos que regem a vida no serviço público federal.

### *A procura de uma política educacional, cultural e desportiva*

A ação governamental no setor tem sido caracterizada pela ausência do que se poderia chamar de uma 'política educacional deliberada', sustentada por uma doutrina claramente definida para a construção de uma sociedade desejável (futura), e por uma teoria aplicável a uma realidade (histórica e atual) conhecida, comprometida e explicada.

Pode-se argumentar que a estruturação de um sistema de idéias criticamente formuladas, e apoiadas no dado empírico da

realidade histórica, econômica e cultural, não foi ainda definido exatamente pelo fato de faltar a perspectiva histórica e os elementos de julgamento que permitiriam conhecê-las e sistematizá-las em um modelo explicável por uma teoria; faltando a teoria, a argumentação logo justificará a ausência daquela política e, por conseguinte, a ausência de uma ação estrategicamente disposta ao longo do tempo e a partir da qual a fixação de prioridades assuma contornos inteligíveis.

No momento em que se pretende empreender novo esforço de desenvolvimento institucional no campo das ações educativas, culturais e desportivas, há que se considerar duas questões, de fundamental importância. A primeira diz respeito ao fato de que a falta dessa política tem obrigado o Ministério da Educação e Cultura a atuar sobre as grandes questões de educação brasileira de forma apenas periférica, acessória, nunca descendo ao fundo dos problemas, freqüentemente atuando sobre os efeitos e não sobre as suas causas, na maior parte das vezes ignorando olímpicamente os interesses dos grupos que atuam no setor ou então postando-se à margem de legítimas manifestações de aspirações nacionais. A essa postura a-critica, contrapõe ou aceita um centralismo normativo excessivo e desgastante, exigente de controles, limitador da criatividade e inibidor da inovação; adota, talvez ingenuamente, todo um arsenal de técnicas de planejamento, como forma de superar os entraves decorrentes dessa postura a-critica, e assiste, impotente, ao crescimento de uma tecno-burocracia que acaba por justificarse por si própria; e, por fim, à falta de um conhecimento crítico acumulado e testado e mergulhando dentro de uma máquina administrativa pesada, lenta e cega, subjuga-se a influências teóricas praticadas em outras culturas, de outras histórias. Essa prática pode ser constatada a partir de uma análise, superficial mesmo, de todo o ar-cabouço normativo que rege a vida do ensino no país; ou de uma avaliação sumária dos planos, programas e projetos — a maior parte deles ditos prioritários — que dominaram o cenário das ações do MEC nos últimos dez ou quinze anos; ou, então, da crítica aos fundamentos teóricos que justificaram as chamadas leis de reforma do ensino superior (1968) ou do ensino de 1º e 2º graus (1971).

A segunda daquelas duas questões fundamentais mencionadas, diz respeito ao fato de que é chegada a hora de debruçar-se o MEC na busca de fundamentos teóricos sobre os quais possa formular, para o governo e para a sociedade, uma política educacional deliberada, prioritária. Sob pena, inclusive, de ver-se mais à margem, ainda, das grandes decisões nacionais sobre educação — na medida em que o projeto de abertura política em curso produza os seus resultados e que a sociedade brasileira, já bem mais adulta, arme-se com os instrumentos adequados para compartilhar do exercício do poder. Nesse momento, é fundamental que as preocupações do Ministério estejam orientadas para a busca do conhecimento crítico da realidade brasileira, sobre o qual se possa estabelecer, pelo menos, os parâmetros gerais de uma teoria a ela aplicável; a partir do que se possa formular uma doutrina, e, sobre esta, uma política educacional de largo alcance e profundidade; de tal forma que estratégias possam ser fixadas, metas estabelecidas, prioridades escolhidas, recursos alocados; e, por fim, a avaliação e confrontação dos resultados da ação empreendida com os pressupostos

tos que tenham orientado a formulação da política e o planejamento da ação.

### *As bases do plano de modernização administrativa*

As considerações anteriores contêm, implícita ou explicitamente, os elementos dominantes que têm constituído, agora, suporte para a implementação de ações orientadas para o desenvolvimento institucional do MEC.

De um lado, o processo de abertura política em marcha, que fatalmente introduzirá, no cenário das negociações intergovernamentais, novos institutos sociais e novos padrões de relacionamento e integração interinstitucional.

De outro, a evolução do debate sobre a educação brasileira, que exigirá não só um conhecimento mais aprofundado sobre as reais demandas nacionais por educação, como também um pacto político-administrativo capaz de assegurar uma consistência e continuidade de ação até agora à mercê de contingências absolutamente fortuitas ou ingênuas.

No entanto, outras considerações deverão ser levadas em conta, sob pena de que a ação se perca em planos acima da realidade do próprio Ministério.

Pelo menos oito questões de natureza complexa afetam o Ministério.

Em primeiro lugar, destaca-se a ausência de um assessoramento de alto nível, de caráter institucional, e que suporte as tomadas de decisão quanto ao futuro curso de ação. A falta de uma política deliberada acabou por introduzir, no cenário das mais altas decisões sobre educação, cultura e desporto, preocupações com questões mais imediatas, incorporando, àquele que seria o nível das reflexões maiores sobre a sociedade brasileira e seu projeto educativo, rotinas de controle sobre decisões do passado. A visão de futuro foi toldada de tal forma que os órgãos de assessoramento superior não oferecem, hoje, o respaldo necessário para que se possa projetar o impacto de medidas orientadas para o futuro, segundo o tipo de sociedade que se quer construir.

Em segundo lugar, destaca-se a fragilidade da organização e funcionamento de muitas das administrações de sistemas educativos — o que obriga ao MEC assumir encargos visando suprir deficiências estruturais ou funcionais a nível de execução de ações educativas ou de suporte à execução dessas ações. É o caso, por exemplo, das ações relacionadas com a alimentação escolar, a produção e distribuição de material escolar e didático, o treinamento de instrutores e a preparação de pessoal para formação profissional, o planejamento de construções escolares, o estímulo à implantação da indústria nacional de cinema, a construção e equipamento de prédios escolares, etc. Ações essas que, no fundo, acabam por desviar as atenções do MEC para atividades puramente instrumentais.

Decorrente disso, um terceiro aspecto se sobressai: trata-se da agregação, à estrutura do MEC, de órgãos e mecanismos constituídos sob diferentes formas de organização jurídica e administra-

tiva, exigindo a manutenção de complexas atividades de controle e de supervisão, e criando, por outro lado, situações altamente diferenciadas, seja no que se refere à política de pessoal ou à sistemática operacional adotada.

Uma quarta questão, também decorrente, diz respeito à legislação exaustiva e detalhística que regula o exercício de atividades fins e meios, freqüentemente elaborada não como orientadora ou ordenadora da vida das instituições, unidades ou processos, mas como disciplinadora de aspectos particulares da administração ou da vida acadêmica. É essa mesma legislação que impede ou dificulta a criação de soluções locais, apropriadas às peculiaridades de cada situação.

Em quinto lugar, observa-se nítida deterioração na composição dos quadros de pessoal dos órgãos da administração direta e autárquica. As dificuldades de reposição desses quadros, dentro de padrões cada vez mais exigentes, torna-se cada dia mais difícil — seja pelos níveis de remuneração oferecidos, seja pelo desalento que preside as relações entre os servidores recrutados pelo sistema e aqueles recrutados através de esquemas paralelos. Se, por um lado, a convivência com esse tipo de expediente tem permitido superar os entraves interpostos ao recrutamento regular, por outro tem trazido para dentro das organizações um contingente de profissionais sem maiores compromissos com a cultura organizacional estabelecida.

Outro aspecto a considerar diz respeito à ausência do que se poderia chamar de 'verdade orçamentária'. O tratamento dado às questões de planejamento de recursos tem transformado o orçamento do Ministério em uma peça de retórica. As dotações iniciais mal chegam a suportar os encargos até o final do primeiro semestre — obrigando as administrações à negociação contínua de recursos extra-orçamentários. O desgaste de energia é violento e o descrédito acaba por tomar conta de todos os ânimos. As atividades de planejamento esgotam-se na constante reprogramação de déficits, e poucas são as ações realmente novas que podem ser implementadas; a par disso, prevalece constante insegurança quanto à sua continuidade, freqüentemente interrompida ou truncada. Na verdade, a quase totalidade das energias vem sendo empregada apenas na manutenção de atividades rotineiras e tradicionais.

Em sétimo lugar, destacam-se os problemas de planejamento e coordenação, em tudo e por tudo afetados por todos os outros contingenciamentos relacionados anteriormente. De fato, a complexidade da estrutura e organização do MEC tornou dominante, na área de planejamento, a preocupação com o controle — perdendo-se a perspectiva de objetivos e de futuro.

E, por último, destaca-se a falta de dados sistematicamente dispostos e armazenados, e, em consequência, a falta de informações confiáveis, analisadas e interpretadas — de tal forma que parâmetros possam ser estabelecidos e a avaliação realizada sobre os resultados da ação planejada.

Questões menores poderiam ser relacionadas; no entanto, o planejamento da ação administrativa está sendo orientado para esses oito alvos; ora intervindo-se sobre estruturas e processos; ora

estimulando-se a reflexão para a mudança; por último, tentando-se induzir essa reflexão e mudança.

### *Linhos gerais de ação*

A partir do início do corrente ano, e especialmente depois da aprovação do decreto nº 85.843, de 25 de março, as ações foram deflagradas em várias frentes.

Na área de planejamento, vem se buscando a concepção de soluções globais, de nível estratégico, que possam apoiar a realização de três grandes movimentos: o primeiro, voltado para dentro do próprio MEC, visando simplificar sua estrutura e racionalizar métodos e processos de operação; o segundo, voltado para fora, buscando a descentralização e regionalização do planejamento e da execução das ações do MEC; finalmente, o terceiro movimento, resultante dos dois primeiros, voltado para reposicionar o Ministério como órgão de formulação da política, de definição da estratégia de ação política e de planejamento governamental para o setor.

Na área de macroorganização, vêm-se empreendendo esforços no sentido de rever a função, os objetivos e a estrutura de cada unidade da estrutura básica do MEC, da administração direta ou indireta. Busca-se, com isto, uma maior consistência estrutural e coerência funcional, corrigindo-se os casos de superposição de funções, duplicação de meios para os mesmos fins, conflitos de competência, questões de subordinação e hierarquia.

Na área de microorganização, desenvolvem-se esforços de sistematização de rotinas, racionalização de métodos e processos, desburocratização de procedimentos, automatização de operações e desenvolvimento de sistemas de informação.

Finalmente, na área de desenvolvimento de recursos humanos, está em curso um grande esforço voltado para a valorização do servidor, visando, de um lado, proporcionar-lhe melhores condições de trabalho; de outro, oferecer-lhe novas oportunidades de aprimoramento profissional e funcional; e, finalmente, criar, para ele, um ambiente propício ao seu envolvimento e efetiva participação na vida do Ministério.

Os detalhes são irrelevantes. O importante é o registro de que se processa no MEC, hoje, uma verdadeira revolução de organização dos recursos e de comportamento das pessoas. Soluções administrativas inovadoras estão sendo experimentadas; programas de alcance funcional e social estão sendo implementados; sobretudo, uma nova perspectiva está sendo criada na mente de cada servidor — a de um Ministério ágil, dinâmico, eficiente e eficaz. Tal perspectiva não interessa apenas a nós, do MEC, mas a todos os cidadãos desse país; uns responsáveis pelo gigantesco esforço de desenvolvimento que ora empreendemos; outros, mais jovens, preparando-se nas escolas, para assumirem as mesmas responsabilidades numa nação mais desenvolvida, numa sociedade mais justa.

.. É com esse propósito que todo esse esforço se faz. Não apenas para o MEC e nem apenas pelo MEC. Mas sobretudo para a educação, a cultura, o desporto e o ensino brasileiros. Em última análise para o projeto de sociedade que todos nós queremos construir.

# Resumos

## EXPOSIÇÃO SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO

Hélio Beltrão define desburocratização, salientando-lhe o aspecto eminentemente político e o propósito de promover uma transformação fundamental no comportamento da administração pública e no tratamento dispensado a seus usuários. Comenta a reforma administrativa de 1967, o Programa Nacional de Desburocratização e a burocratização da atividade privada, além de sugerir que a experiência do administrador brasileiro seja aplicada na solução dos problemas administrativos nacionais.

## A ECONOMIA BRASILEIRA EM 1981

As mudanças da política econômica interna influenciando nos resultados da política monetária e fazendo com que a expansão dos meios de pagamento em 1981 atingisse, no primeiro semestre, o índice de 56%. Implicações da política fiscal, com a criação da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais-SEST, e os resultados das mudanças da conjuntura internacional, caracterizada pelo baixo nível de atividade econômica. A desaceleração do crescimento industrial brasileiro e seus reflexos no PIB. O impacto das importações no balanço de pagamentos e a previsão dos níveis do comércio exterior brasileiro. Modificações do quadro energético mundial e as alterações nas taxas de juros internacionais.

## A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS

As transformações da política externa brasileira, em seu relacionamento multi e bilateral. Influência das mudanças no quadro de relacionamento externo do Brasil e prioridades estabelecidas a partir do interesse nacional. Dinâmica da política externa do país, no quadro geral de mudanças durante as duas últimas décadas.

## A REFORMA ELEITORAL

Síntese do quadro partidário e análise das propostas de mudança na legislação eleitoral brasileira, em face do processo de abertura política. O relatório do PDS, as definições do executivo e as propostas da oposição.

## O ESTADO E OS VENCIMENTOS DA MAGISTRATURA

Geraldo Ataliba aponta na defasagem entre a correção do valor nominal dos vencimentos da magistratura e a

*desvalorização real da moeda uma violação ao princípio da irreversibilidade dos vencimentos dos juízes, com inegável prejuízo da independência do judiciário. Salienta que as providências tomadas pelo Estado têm sido ineficazes, pois os aumentos dos vencimentos não têm correspondido à correção monetária oficial.*

### **A LINGUAGEM OFICIAL**

*Partindo da análise dos problemas do uso da linguagem, em seus aspectos específicos, notadamente os relacionados com o 'dialeto' oficial, o professor Antônio Houaiss traça linhas de limitação para a atuação sistemática, na valorização dos textos de cunho oficial, em seu sentido mais amplo.*

### **MACHADO DE ASSIS FUNCIONÁRIO PÚBLICO**

*A vida de Machado de Assis como servidor público, em suas múltiplas funções na Imprensa Nacional, no Conservatório Dramático Musical, e no Ministério da Agricultura. Contribuições de Machado à vida administrativa e sua participação no processo de emancipação do trabalho servil, como parecerista.*

### **A ADMINISTRAÇÃO SEGUNDO POMBAL**

*Conselhos do marquês de Pombal a seu sobrinho, sobre a arte de administrar.*

### **WEBER E A BUROCRACIA**

*Os modelos teóricos de análise da burocracia, segundo as formulações de Max Weber, ainda hoje consideradas contribuição pioneira para a compreensão do fenômeno, em seus aspectos políticos, sociológicos e filosóficos.*

### **O MEC E A REFORMA ADMINISTRATIVA**

*O esforço de modernização e reforma administrativa do MEC, em sua atual administração, e necessidade de busca e formulação de uma filosofia de atuação, em face de diagnósticos calcados nas expectativas de ação a serem atendidas pelo Ministério.*

# Índices

## A

Acab - 74  
Academia Brasileira de Ciência de Administração (RJ) - 5, 13  
Academia Brasileira de Letras - 59  
ação ordinária - 66  
— sumária - 66  
aço - 18  
Acordo de Cooperação Militar - 28  
açúcar - 18, 19  
administração colonial (POR.) - 7, 9  
— federal - 8  
— pública - 5, 6, 7, 73, 80  
— pública - centralização - 9  
— pública - desconfiança - 9, 10  
— pública - formalismo - 9, 10  
Afeganistão - 32  
África - 26, 27, 28, 32, 35, 37, 38, 39  
— Meridional - 32  
agricultura - 17, 19, 21  
Albuquerque, Francisco Manoel Xavier de - 46  
Albuquerque, Luís Rodolfo Cavalcanti de - 71  
Alemanha - 16  
alemão - 52  
Alencar, José Martiniano de - 63  
alfabetização - 52, 53  
alienação (sociol.) - 82  
alimentação escolar - 96  
alimentos: ver indústria alimentícia  
alinhamento - 35  
alistamento - 42  
Almeida, Tomás José Coelho de - 64, 67  
Alvim, José Cesário de Faria - 68  
Amazônia - 34  
América Central - 34  
América Latina - 27, 30, 34, 35, 39  
analfabeto, voto do - 42, 43  
Andes: ver Grupo Andino  
Angola - 37  
anistia - 41  
antinorma - 57  
aprendizado - 58  
Arábia Saudita - 20  
Araújo, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de:  
ver Nabuco (de Araújo), Joaquim Aurélio Barreto  
Araújo, José Tomás Nabuco de: ver Nabuco de  
Araújo, José Tomás

Argentina - 28, 30  
Aristóteles - 75  
armamento nuclear - 39  
arroz - 18  
assessoramento - 96  
Assis, Joaquim José Maria Machado de - 54  
Astréia - 77  
Atlântico Sul, bacia do - 30  
Augusto, Caio Júlio César Otaviano - 74  
automatização - 58  
autoridade - 74, 76  
— burocrática - 81  
— carismática - 85  
— legal. ver autoridade burocrática  
— racional: ver autoridade burocrática  
— tradicional - 85

## B

Barbosa (de Oliveira), Rui - 47, 68  
Barreto, Afonso Henriques de Lima: ver Lima  
Barreto, Afonso Henriques de  
Barros, Prudente José de Moraes: ver Moraes  
(Barros), Prudente (José) de  
Bastos, Celso - 47  
Bélgica - 16  
bens de produção - 29, 38  
— duráveis - 18  
— intermediários - 18  
— manufaturados - 35  
Bicalho, Francisco de Paula - 71  
Bocaiúva, Quintino (Antonio Ferreira de Souza)  
— 67, 68  
Boyngton, George Boyngton - 69  
Breznev, Leonid - 83  
Brossard, Paulo - 46  
burocracia (pop.) - 5, 6  
burocracia - 79  
— formalidades da - 10, 12  
burocrata - 6, 80, 81, 83, 86  
burocratização - 6  
— (cient.) - 6

## C

Cabo Verde - 37  
cacau - 19, 21

café - 16, 19, 21  
— solúvel - 19, 28  
Calmon, Miguel - 71  
Campos, Roberto - 8  
Campos Sales, Manuel Ferraz de - 68  
Caneca, frei (Joaquim do Amor Divino Rabelo e) - 54  
capitalismo - 82, 83, 84  
Caribe - 34  
Carneiro, Levi (Fernandes) - 67  
Castelo Branco, Humberto (de Alencar) - 7  
Castro Alves, Antônio de - 63  
casuismo - 41, 67  
catolicismo - 31  
Caxias, duque de; Luiz Alves de Lima e Silva - 67  
cédula eleitoral - 43  
censor - 62, 63  
centralismo normativo - 95  
China - 81  
ciências naturais - 57  
ciências sociais - 57, 84  
cinema - 56 → ver tb. indústria nacional de cinema  
código de processo civil brasileiro - 12  
— de processo penal brasileiro - anteprojeto - 12  
Código Eleitoral Brasileiro (1933) - 42  
Coelho, Érico Marinho da Gama - 71  
colégio eleitoral - 41, 44  
coligação - 42, 43, 44  
comércio - 33  
— exterior (Brasil) - 35, 37  
COMESTRA - 8  
Comissão de Reforma Administrativa: ver COMESTRA  
Cômodo, Lúcio Élio Aurélio - 75  
competência, conflito de - 98  
complexidade (política) - 33, 34  
Comunidade Econômica Européia - 36 → ver tb. Europa Ocidental  
Cone Sul - 34  
conflito - 32  
— árabe-israelense - 38  
— de competência: ver competencia, conflito de  
conscientização - 13  
Constant (Botelho de Magalhães), Benjamin - 68  
constituição do Brasil (1967) - 45, 47  
— dos E.U.A. (1787) - 46  
construção escolar - 96  
consumo - 18  
contradição - 86, 87  
controle - 97  
— (econ.) - 16  
cooperação técnica e cultural - 27, 38

Corpus (hidrelétrica) - 28, 30  
correção cambial - 16  
— monetária - 15, 16, 21, 49  
Correia, Inocêncio Serzedelo - 69  
Costa e Silva, Artur da - 8  
Costallat, Sérgio Bibiano da Fonseca - 70  
Cotejipe, barão de; João Maurício Wanderley - 64  
Coutinho, Afrânio - 54  
crédito - 18  
— externo - 20  
crise de identidade - 92, 93  
— dos Treze Dias: ver Treze Dias, crise dos  
— industrial - 22  
cruzeiro, desvalorização do - 21, 48  
Cuba - 31  
Cupido: ver Eros  
custos - 17

## D

dano - 45, 49  
DASP - 6, 93  
decreto-lei 200 de 1967 - 7  
déficit: ver dívida  
demanda - 17, 18, 19  
democracia - 35, 82  
Departamento Administrativo do Serviço Público: ver DASP  
desburocratização - 6  
— programas estaduais de - 11  
— programas municipais de - 11  
descentralização - 98  
descolonização - 32, 37  
détente - 31, 32, 33  
Dickens, Charles - 62  
diferenciação - 55  
diplomacia (Brasil) - 35  
— bilateral - 36  
— multilateral - 36  
direito constitucional - 47  
Distrito Federal - 43  
dívida comercial - 19  
— externa - 20  
dominação - 82, 83  
duplicação de meios: ver meios, duplicação de

## E

economia - 33, 34  
— (Brasil) - 29  
— e diplomacia - 33  
— e política - 36  
educação pré-escolar - 23

eficiência - 80, 83, 87  
Eisenstadt, Schmuell Noah - 6  
eleição direta - 43  
emenda constitucional - 41  
empregado doméstico - 75  
empresa estatal soviética - 83  
— pequena - 10  
— privada - 10  
encilhamento (hist.) - 69  
energia, crise da - 33  
ensino - 58  
— massificação do - 55  
Eros (ou Cupido) - 77  
escravidão - 65, 66  
escrita - 52, 53, 55, 56  
espanhol - 52  
especulação (fin.) - 69  
Estado - 45, 46, 47, 48, 57, 58, 79, 81, 82, 83  
— burguês - 83  
— burocrático prussiano - 81  
— capitalista - 83  
— chinês - 81  
— intervencionista - 82  
— proletário - 83  
— socialista - 83  
Estados Unidos da América: ver E.U.A.  
estagnação - 22  
estradas de rodagem - 23  
etnia - 31  
E.U.A. - 16, 20, 21, 28, 31, 35, 36, 39  
Europa - 16, 21  
Europa Ocidental - 28, 33, 35, 36 → ver tb.  
Comunidade Econômica Européia  
Executivo: ver Poder Executivo  
exportação: 19, 21, 28, 33, 35

## F

Fagundes (Miguel) Seabra - 49  
família - 75  
Faria, Antônio Gonçalves de - 70  
Fazenda pública - 45, 49  
feijão - 18  
fenômeno social - 84  
feudalismo - 84  
ficção - 56  
Figueiredo, João Baptista de Oliveira - 28, 30  
flamengo - 52  
Flores, Jorge Oscar de Mello - 5, 8, 13  
Fonseca, (Manuel) Deodoro da - 68  
França - 16  
francês - 52  
Frederico Guilherme I, da Prússia - 81  
Frond, Victor - 61

fumo - 19  
função, superposição de - 98

## G

Galba, Sérvio Sulpício - 74  
Gallard, T. - 63  
Glicério, Francisco - 68  
Golfo Pérsico - 32  
governo - 74, 75  
gramática - 54, 57  
Grupo Andino - 30, 34  
— dos 77 - 33  
Guanabara, Alcindo - 71  
guerra fria - 28, 31, 32  
Guerreiro, Ramiro Saraiva - 37, 39  
Guiné - 37  
Guiné-Bissau - 37

## H

habitação - 23  
Hamilton, Alexander - 46, 47  
Hegel, Georg Wilhelm Friedrich - 82  
hegemonia - 35  
hermenêutica - 67  
hierarquia - 98  
história - 84, 86  
Holanda - 16  
Holanda (Ferreira), Aurélio Buarque de - 6  
Hugo, Victor - 62

## I

identidade (MEC): ver crise de identidade (MEC)  
— latino-americana - 30, 31, 34  
importação - 18, 22, 23, 30  
imposto de renda, isenção, 11  
Imposto sobre Produtos Industrializados: ver IPI  
imunidade parlamentar - 46  
indenização - 49  
indexação (econ.) - 17, 48  
Indochina - 31, 32  
indústria - 16, 17, 19  
— alimentícia - 18  
— automobilística - 18, 19  
— crise na: ver crise industrial  
— nacional de cinema - 96  
inflação - 16, 17, 23  
inflexão - 19, 22  
Inglaterra - 16, 62  
integração econômica (AL) - 30, 34

intervenção, política de não - 35, 38  
intervencionismo estatal - 81  
IPI - 16  
Irã - 20, 32  
Iraque - 20  
irracionalidade - 85  
Isabel, princesa - 67  
Itália - 16  
italiano - 52  
Itaipu (hidrelétrica) - 28, 30

## J

Japão - 16  
japonês - 52  
jornalismo - 61, 62  
José I, de Portugal - 73  
Judiciário: ver Poder Judiciário  
juros, taxa de - 15, 16, 20, 21  
justiça - 75, 76

## K

Kaunda, Kenneth David - 37

## L

Lacerda, Sebastião Eurico Gonçalves de - 70  
laranja, suco de - 19  
latim - 52  
Leal, Victor Nunes - 46  
legislação (MEC) - 97  
Legislativo: ver Poder Legislativo  
lei complementar n. 5 - 44  
– dé diretrizes e bases da educação nacional - 93  
– do Ventre Livre (1871; BRA) - 63  
– e decretos (MEC) - 91, 92  
léxico - 54, 57, 58  
liberalismo - 79, 81  
liberdade - 65, 66  
Lima, Francisco Xavier Pinto - 64  
Lima Barreto, Afonso Henriques de - 54  
língua escrita: ver escrita  
– falada: ver oralidade  
Lobato, Francisco de Paula Negreiros Saião: ver Niterói, visconde de  
Lobato, João Evangelista de Negreiros Saião - 64  
Lobo, Francisco Leopoldino Gusmão - 64, 65, 66  
López, Francisco Solano - 62  
López Portillo, José - 30

## M

macarrão - 18  
Macedo, Manuel Buarque de - 67  
Maciel, Marco Antonio - 44  
macro-organização (MEC) - 98  
Magalhães, Benjamin Constant Botelho de:  
ver Constant (Botelho de Magalhães), Ben-  
jamin  
Magalhães, Valentim - 69  
magistério - 54, 55, 59  
magistrado - 45, 46, 47  
mandato - 43  
Maranhão - 73  
marinha mercante - 62  
Mártir, Diocleciano - 68, 69, 70  
marxismo - 79, 81, 82, 83  
– ortodoxo - 83  
Marx, Karl - 82  
massificação (líng) - 55  
massificação do ensino: ver ensino, massifi-  
cação do  
matemática - 57  
material escolar - 96  
Matos (e Guerra), Gregório de - 53  
medicina preventiva - 23  
meios, duplicação de - 98  
Mello, Celso Antônio Bandeira de - 45, 49  
Mendonça, Lúcio de - 69, 70  
Merton, Robert King - 6  
metalurgia - 19  
México - 30  
Michels, Robert - 84  
micro-organização (MEC) - 98  
Mill, John Stuart - 81, 84  
Miquéias - 74  
Moçambique - 37  
modo de produção asiático - 79  
– ideal: ver tipo ideal  
moeda - 47  
Montesquieu, barão de La Bréde e de; Charles  
de Secondat - 46  
Morais (Barros), Prudente (José) de - 70  
Morais Silva, Antônio de - 54  
Morales Bermudez (Cerrutti), Francisco - 30  
Müller, Lauro - 71  
Musset, Alfred de - 62  
Muzzio, Henrique César - 63

## N

Nabuco (de Araújo), Joaquim Aurélio Barreto - 64  
Nabuco de Araújo, José Tomás - 66

não-intervenção, política de: ver intervenção, política de não-  
Neoclassicismo - 53  
Nero (Cláudio César Druso Germânico) - 74  
Niterói, visconde de; Francisco de Paula Negreiros Saião Lobato - 66  
norma - 57  
— codificação da - 57, 58  
— literária culta - 57, 58  
— nacional brasileira - 58  
— normalização da - 57, — ver tb. anti-norma  
Novais, Carolina Augusta Xavier de - 62  
Novais, Faustino Xavier de - 62  
nutrição - 23

## O

Ocidente, política pró - 29  
Oliveira, João Alfredo Corrêa de - 68  
Operação Pan-Americana - 28  
opinião pública - 26  
oralidade - 52, 53, 55, 56  
orçamento: ver recursos orçamentários  
Oriente médio - 26, 32, 38, 39  
— guerra do - 31  
ortografia - 58  
ouro - 21

## P

pagamento, balanço de - 18  
Pallieri, Balladore - 46  
pão - 16, 18  
Paraguai - 28, 30  
Parnasianismo - 53, 56  
Pedro II, do Brasil - 68  
Peixoto, Floriano (Vieira) - 68, 69, 70  
Pena, Afonso (Augusto Moreira) - 71  
Pereira Júnior, José Fernandes da Costa - 63  
Péritinax, Públlico Hélvio - 74  
Peru - 30  
Pessoa, Epitácio Lindolfo da Silva - 71  
petróleo - 16, 19, 20, 21, 36, 38  
— estocagem do - 21  
PIB - 17  
Pinheiro, José Pedro Xavier - 64  
Pires, Homero - 47  
planejamento - 97, 98  
Plano de Classificação de Cargos - 93  
Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, 3º - 94  
plurilingüismo - 52

Plutão (mitol.) - 77  
poder - 74, 75, 77, 87  
— aquisitivo - 47, 48  
— descentralização do - 7  
— Executivo, 8, 11  
— Executivo, política do - 6  
— Judiciário - 11, 46, 47  
— Legislativo - 46, 47  
poesia - 56  
polaco - 52  
política de não-intervenção: ver intervenção, política de não-  
— de preços relativos - 15  
— econômica interna - 15  
— educacional - 94, 95  
— monetária - 15, 18  
Pombal, marquês de; Sebastião José de Carvalho e Melo; primeiro conde de Oeiras - 73  
Pompéia, Raul d'Ávila - 54  
pontuação - 58  
Porto, José Pereira da Silva - 64, 67  
português (língua) - 31  
Poulantzas, Nicos - 84  
Póvoas, Joaquim de Melo - 73  
Produto Interno Bruto: ver PIB  
produtos industriais: ver indústria  
Programa Nacional de Desburocratização (1979; BRA) - 9  
proletariado: ver Estado proletário  
propaganda eleitoral - 42, 43, 44  
propriedade - 65  
Protecionismo comercial - 37, 38  
purismo - 54, 56

## R

racionalidade - 85  
racionalização - 92, 98  
racismo - 37  
rádio - 55, 56  
Ramos, José Ildefonso de Souza - 66  
realidade interna e internacional - 27  
realismo (política) - 26  
Realismo - 53, 56  
recessão - 22  
recrutamento - 94, 97  
recursos humanos - 98  
— orçamentários - 97  
reforma administrativa - 6  
→ ver tb. desburocratização  
— (1981); MEC - 92, 96  
regionalismo - 31, 36  
regionalização - 98  
Ribeiro, Demétrio - 68

Ribeiro (de Andrade Fernandes), João (Batista) - 54  
Ribeyrolles, Charles - 61  
Rio Branco, barão do; José Maria da Silva Paranhos - 29, 63, 69  
Romantismo - 53, 54  
Rosa, João Guimarães - 56  
Ruffia, Biscaretti di - 46  
russo - 52

## S

Sales, Manuel Ferraz de Campos: ver Campos Sales, Manuel Ferraz de saneamento - 23  
São Tomé e Príncipe - 37  
Saraiva, José Antônio - 68  
Sarney, José - 41, 42  
Secretaria Especial de Controle de Empresas Estatais - 15  
Semana de Arte Moderna - 54  
semântica - 58  
serviços - 19  
— custo dos - 21  
SEST: ver Secretaria Especial de Controle de Empresas Estatais  
Silva, Antônio de Moraes: ver Moraes Silva, Antônio de  
Silva, Augusto José de Castro e - 64  
Silva, Rodrigo Augusto da - 68  
Silveira, Álvaro Ferdinando de Souza da - 54  
simbolismo (sociol.) - 84  
Smith, Adam - 81  
soberania nacional - 29, 33  
socialismo estatal - 83  
sociedade - 81, 82, 87  
soja - 19  
Souza, Pedro Luiz Pereira de - 68  
subdesenvolvimento 29, 33 → ver tb. Terceiro Mundo  
sublegenda - 42, 43, 44  
Sung, período - 81  
superposição de função: ver função, superposição de  
Suprema Corte dos Estados Unidos - 45  
Supremo Tribunal Federal (BRA) - 47

## T

Tácito - 70

taxa de juros: ver juros, taxa de Tchecoslováquia - 31  
teatro - 56  
tecnoburocracia - 95  
tecnologia, acesso à - 37, 39  
televisão - 55, 56  
Temer, Michel - 45  
Terceiro Mundo - 29, 33, 35, 36  
→ ver tb. sub-desenvolvimento  
Tibério (Júlio César Augusto) - 74  
tipo ideal - 84, 86  
Touré, Sekou - 37  
trabalho - 82  
transporte coletivo - 23  
Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares - 28, 39  
treinamento - 96  
Treze Dias, crise dos - 31  
trigo - 18, 21  
Tríplice Aliança - 62

## U

União Soviética - 28, 31 → ver tb. guerra fria  
unificação - 55  
universidade - 57  
universalismo (política) - 36  
URSS - 83  
Vasconcelos, Zacarias de Góis e - 61, 62  
Veiga, Luiz Francisco da - 68  
Velloso, Carlos Mário - 47  
vencimentos  
— do magistrado - 45, 48, 49  
— do servidor público - 48  
— irredutibilidade de - 45, 46, 47, 49  
Venezuela - 28  
Ventre Livre, lei do: ver Lei do Ventre Livre  
Videla, Jorge Rafael - 30  
Vieira, Severino - 71  
Vilas-Boas, José Diniz de - 64  
vinculação de voto: ver voto vinculado  
Voslenki, Mikhail - 83  
voto direto - 41, 43  
— distrital - 43  
— do analfabeto: ver analfabeto, voto do  
— tomada de - 42  
— vinculado, 42, 43, 44  
— voluntário - 42  
Wendenkok, Eduardo - 68  
Weber, Max - 5, 6  
Zâmbia - 3, 7

## *Abreviações*

AI. — América Latina  
BRA. — Brasil  
cient. — científico  
econ. — economia, econômico  
fin. — finanças, financeiro  
hist. — história, histórico  
ling. — língua  
mitol. — mitologia  
pop. — popular, popularmente  
POR. — Portugal  
R.J. — Rio de Janeiro  
sociol. — sociologia  
tb. — também



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, outubro de 1981

*Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP  
Setor de Áreas Isoladas Sul, CEP 70.610, Brasília-DF*